

CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL ET MONTS-DE-PIÉTÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 Mai 1935, à 14 heures

PAR

Clovis EYRAUD

JURY... } *Président : M. MESTRE, professeur.*
 } *Suffragants } MM. LAFERRIERE, professeur*
 } *SCELLE, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

17, rue de Constantinople (VIII^e)

1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL ET MONTS-DE-PIÉTÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 Mai 1935, à 14 heures

PAR

Clovis EYRAUD

JURY } *Président : M. MESTRE, professeur.*
 } *Suffragants } MM. LAFERRIERE, professeur*
 SCELLE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, rue de Constantinople (VIII^e)

—
1935



«... L'expérience a appris que dans
les affaires de la vie, un secours ve-
nu à propos avait toute l'importance
d'un trésor... ».

Théophraste RENAUDOT.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le prêt à intérêt, après avoir été pratiqué dans le monde romain, est, au moyen âge, l'objet de prescriptions sévères de l'Eglise. Certains de ses docteurs vont même jusqu'à le condamner sans appel, avec l'appui de maints jurisconsultes.

Mais, s'il est difficile de réagir contre les mœurs d'une époque, il est à peu près impossible de s'opposer aux circonstances économiques qui la régissent.

Le développement des relations commerciales qui, au moyen âge, prennent un essor considérable avec le réveil des villes, l'institution des grandes foires et marchés entraîne nécessairement l'usage du crédit. La question du loyer de l'argent se pose alors, avec d'autant plus d'acuité que les besoins du commerce vont grandissant. De la prohibition absolue de l'intérêt, il faut s'acheminer vers des théories moins rigides, qui permettent à un honnête homme de faire sans rougir les opérations normales de son négoce. Du reste, les particuliers trouveront d'eux-mêmes les moyens de mettre leurs affaires en règle avec le droit et la morale, tout en s'octroyant une rémunération convenable pour les prêts qu'ils ont consentis.

Grâce à l'antichrèse, au contrat pignoratif ¹, au moha-

1. Un immeuble est vendu à réméré à un prêteur qui verse les fonds à l'emprunteur. Ce dernier garde l'immeuble et le loyer représente l'intérêt de l'argent.

tra¹, à la rente rachetable des deux côtés², au triple contrat³, il leur est possible de tourner les sévères canons de l'Eglise et de réaliser de fructueuses opérations.

De plus, Juifs, Lombards et Cahorciens tiennent banque ouverte. Leur commerce est plein de risques, car une législation sévère le réglemente. Ajoutons à cela la rareté du numéraire, les mesures exorbitantes prises contre ces marchands, et il est facile de comprendre le caractère usuraire du taux de l'intérêt.

Et si l'on songe que les prêts à la consommation étaient très nombreux, on conçoit aisément que l'usure ait été un des plus redoutables fléaux de tout l'ancien régime.

Plus tard, lorsque le taux de l'intérêt sera considéré comme la rémunération normale du prêt d'argent, il restera alors à lutter contre son exagération, contre l'usure. Le pouvoir royal n'y manquera pas, comme en font foi ses multiples ordonnances. Mais il lui sera difficile de l'extirper.

L'usure subsiste longtemps après le moyen âge. Elle existe encore couramment aux XVII^e et XVIII^e siècles. Le danger qu'elle présente préoccupe tout le monde, même les littérateurs, qui fixent des types d'usuriers auxquels ceux des temps présents n'ont rien à envier. Après

1. Le prêteur vend un objet à l'emprunteur en stipulant que le prix sera payable à terme. Le prêteur rachète alors au comptant à un prix inférieur qu'il verse immédiatement à l'emprunteur.

2. Dans ce contrat, A donne à B une certaine somme d'argent à condition que B verse une rente à A. Il est alors stipulé que A peut reprendre sa somme d'argent en renonçant à la rente et que B peut ne plus effectuer le service de la rente en rendant les fonds à A.

3. Dans cet arrangement le prêteur et l'emprunteur font d'abord un premier contrat de société. Ils espèrent, par exemple, que l'entreprise rapportera un bénéfice de 20 %. Mais le prêteur qui ne veut pas courir les risques de l'affaire passe avec l'emprunteur un deuxième contrat d'assurance de l'intérêt. Il acceptera 10 % à condition qu'il soit fixe. Il passe ensuite un troisième contrat, contrat d'assurance du remboursement du capital, mais se contente d'un bénéfice de 8 %.

Molière, qui crée son Harpagon et montre avec une verve féroce les honteux procédés employés pour frustrer ceux que le besoin jette dans ses griffes, Lesage, Regnard, Diderot, mettent aussi en scène des types d'usuriers bien campés.

Pendant toute cette période, on n'aperçoit qu'un seul remède : « réglementer ». Il en est ainsi jusqu'à la Révolution. La loi du 11 avril 1793 proclame alors la liberté du commerce de l'argent, mais pour une courte durée. Bien vite, une nouvelle réglementation fixe le maximum du taux conventionnel à 6 % en matière commerciale et 5 % en matière civile. Mais la loi du 12 janvier 1886 proclame la liberté du taux d'intérêt en matière commerciale, et cette mesure est étendue aux matières civiles par la loi du 18 avril 1918.

Cette liberté s'est révélée comme le meilleur régime possible à l'heure actuelle. En effet, deux personnes douées d'une égale puissance économique qui concluent un contrat de prêt y ont chacune leur bénéfice. Il n'est pas utile d'intervenir pour protéger l'une d'entre elles et notamment l'emprunteur, car ce dernier a souvent la position économique la plus enviable dans notre société. D'autre part, la circulation plus abondante et plus active des capitaux mobiliers a grandement contribué à la baisse du taux de l'intérêt qui peut être connu très facilement à un moment déterminé, grâce à la cotation en Bourse des valeurs mobilières.

Mais s'il est bon que le prêt à intérêt soit libre, pourquoi n'a-t-on pas étendu la liberté au prêt sur gage qui semble-t-il, aurait pu bénéficier des mêmes avantages ? Les raisons en sont multiples.

Dès l'origine, le prêt sur gage a mauvaise presse.

C'est le plus souvent un prêt à la consommation consenti à des gens aux abois, parmi lesquels les nobles tiennent une grande place. Il est, en outre, pratiqué par des personnes peu recommandables (Juifs, Lombards ou Cahorciens) et tout naturellement on a songé à protéger les honnêtes gens contre les usuriers.

La Révolution, fidèle à ses principes, a fait un essai de la liberté du prêt sur gages (loi du 8 thermidor an IV). Les résultats en furent désastreux pour les usagers. Les circonstances aidant, le taux d'intérêt atteint des chiffres astronomiques : jusqu'à 20 % par mois¹. Cet état de choses se comprend aisément si l'on examine les situations respectives des contractants, car le prêt sur gage se conclue dans des conditions assez particulières.

L'emprunteur est généralement dénué de tout crédit personnel, ou parce qu'il traverse une période difficile, ou parce que sa situation sociale est très modeste. Il n'a recours au prêt sur gages qu'après avoir épuisé les moyens qui lui causent une gêne moindre. Et comme pendant longtemps le recours à de pareils procédés a été considéré comme honteux, la crainte du scandale et le besoin immédiat d'une avance l'ont prédisposé à accepter n'importe quelles conditions.

Le prêteur, homme établi, ne court pas après le client; il est maître de la situation et peut en abuser, ce qu'il ne manque pas de faire. L'intérêt demandé est usuraire, et lorsque le prêt n'est pas remboursé à l'échéance, le prêteur est tenté de s'approprier à bon compte le gage déposé et, en cas de vente, de conserver le boni, sachant bien que l'emprunteur n'élèvera pas de protestations pour ne pas dévoiler publiquement son identité.

1. Voir Blaize, *Monts-de-Piété*, T. I, p. 178.

En général, le prêteur est en même temps brocanteur, et il se produira fort souvent des substitutions de gages de valeur moindre à ceux déposés. Ce sera, en outre, un repaire commode pour écouler les objets volés.

Aussi, il n'est pas possible de proclamer la liberté absolue du prêt sur gage. Le court essai fait pendant la Révolution a suffi à faire ressortir les graves inconvénients d'un pareil système.

Le prêt sur gage, en France, est donc l'objet de règles sévères entre particuliers, et sa pratique habituelle est prohibée.

Rappelons brièvement que le contrat de gage civil, réglementé par les articles 2073 à 2084 du Code civil nécessite des formalités assez compliquées imposées en vue de protéger l'emprunteur et les tiers. Il faut un acte écrit et enregistré si la matière dépasse 150 francs. Il doit y avoir dépossession effective du débiteur. En cas de non-paiement, le créancier ne peut s'approprier de lui-même le gage, même après entente avec son débiteur. Il doit obtenir une décision judiciaire l'autorisant soit à conserver le gage après estimation par expert, soit à le faire vendre aux enchères publiques.

En matière commerciale, les mêmes principes sont appliqués, mais les formalités sont simplifiées. Des art. 91 et suivants du Code de commerce, il résulte que le débiteur doit mettre le gage en possession du créancier qui ne peut pas se l'approprier en cas de non-paiement. Il a simplement la possibilité, huit jours après une simple signification au débiteur, de faire procéder à la vente publique du gage.

Ces procédés, praticables lorsque le prêt a une certaine importance et que l'opération ne se renouvelle pas trop

souvent, sont une entrave insurmontable pour des prêts minimes et répétés, car les frais et perte de temps dépassent alors le montant du prêt. Il faut donc trouver des moyens plus simples, mais qui assurent toutes garanties d'honnêteté.

Le législateur français a pensé que le plus commode était de contrôler sévèrement les maisons de prêts sur gage, et pour cela il a interdit de tenir un de ces établissements sans autorisation légale (art. 411 du Code pénal).

Ces autorisations n'ont été accordées qu'avec beaucoup de prudence à un nombre d'établissements limité, qui sont soumis le plus souvent à un contrôle donnant toute sécurité quant à l'honnêteté des opérations. D'après ses lois organiques, la Banque de France peut prêter sur lingots et sur titres. La loi du 30 juin 1840 autorise les comptoirs et sous-comptoirs d'escompte à prêter sur marchandises et sur valeurs mobilières ; celle du 28 mai 1858, les Magasins généraux à prêter sur marchandises ; les négociants peuvent aussi faire des avances sur consignation de marchandises ou de valeurs (loi du 23 mai 1863, modifiant les art. 91 et suivants du Code de commerce).

Mais tous ces établissements sont limités dans l'exercice du prêt sur gage. Le monopole de prêter généralement sur gages corporels sans aucune restriction, revient aux Monts-de-Piété et aux Caisses de Crédit municipal, qui peuvent aussi effectuer, mais dans des conditions limitées, des avances sur valeurs mobilières.

Ces derniers organismes vont faire l'objet de la présente étude. Son plan se présente tout naturellement. D'abord le passé de l'institution, son historique. Puis le présent : son organisation, son fonctionnement, avec les

récents événements et les conclusions qui s'en dégagent. Ensuite, l'avenir et les grands problèmes qu'il pose.

Mais les divers paragraphes de ces grandes divisions n'ont pas tous le même intérêt actuel. C'est à dessein que la partie de l'historique allant jusqu'à la guerre de 1914 sera rapidement ébauchée, car elle a fait l'objet de nombreuses études¹, et que tout l'effort sera reporté sur la réorganisation financière et administrative de 1918-1919.

L'organisation et le fonctionnement ont été maintes fois traités. Il n'y a pas lieu de s'y étendre. Mais les questions du contrôle et des responsabilités viennent de se poser tout récemment. Il leur sera fait une place particulièrement importante.

Enfin de gros problèmes ont été soulevés avec beaucoup d'acuité après la guerre. Leur solution sera grosse de conséquences pour l'avenir de l'institution. Ils seront spécialement étudiés.

1. Voir notamment Weber, *Origines des Monts-de-Piété*.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Les Monts-de-Piété, ancêtres de nos actuelles Caisses de Crédit municipal, doivent leur appellation à la transcription en français des mots italiens *Monte di pieta* qui les désignent dans leur pays natal.

L'origine de ces mots *Monts-de-Piété* est assez incertaine. Il n'y a pas de doute que le mot *Monte* servait à désigner les banques en Italie. Est-ce, comme l'affirme Cauwès¹ parce qu'en 1170 l'une des premières banques était établie sur le Monte Vecchio ? Ou parce que le mot *Mons* signifiait masse, somme d'argent réunie pour une fin déterminée² ?

Il semble bien que la deuxième explication est la plus plausible, mais ce qui est certain, c'est qu'avant les Monts-de-Piété, il existait des *Monte profani*, réunion de fonds provenant souvent d'emprunts forcés pour remédier au mauvais état des finances des Etats italiens. Il en a été ainsi pour Venise, Gênes, Florence, aux ^{xii}^e et ^{xiii}^e siècles.

Certains Monts ressemblaient même à des Caisses d'assurance tel le *Monte doti*, créé à Florence en 1424 et le *Monte dei Morti* de Bénévent. En 1864, il existait encore au Piémont un *Monte di Socorso*³ qui faisait des avances à l'agriculture.

1. Cauwès, *Cours d'Économie Politique*, 3^e édition
2. Weber, *Origine des Monts-de-Piété*, page 25.
3. Batbie, *Crédit populaire*.

Les mots « di pieta » (de charité) indiquent la destination du Mont, car les Monts-de-Piété sont une création de la charité chrétienne en vue de combattre l'usure.

Mais le grand public, volontiers frondeur, se soucie fort peu de l'origine des mots « Monts-de-Piété » ou « Caisses de Crédit municipal » qu'il n'emploie pas plus l'un que l'autre, préférant désigner ces établissements sous le nom éminemment sympathique de *Ma Tante* ou celui particulièrement imagé de *Clou* et dans certains milieux de celui de *Pégas*.

L'histoire des Monts-de-Piété peut se diviser en trois périodes qui font l'objet des trois sections du présent chapitre :

- 1° Des origines à 1851 ;
- 2° De 1851 à 1914 ;
- 3° La réorganisation financière de 1918-1919 et les temps actuels.

SECTION I. — DES ORIGINES A 1851.

Au moyen âge, les gens accablés par l'usure vont chercher un moyen pour se libérer de sa contrainte. Ils vont s'associer et s'organiser afin d'avoir le crédit à meilleur compte. Ils seront en cela aidés par l'Eglise qui, tout en luttant contre le péché d'usure, accomplira son rôle de charité en prêtant gratuitement aux pauvres.

En 1198, à Fresingen, en Bavière, il est fait mention d'un établissement ayant quelques ressemblances avec un Mont-de-Piété. En 1350, les bourgeois de Salins en Franche-Comté s'unissent pour créer une banque où il est possible d'emprunter à un taux modéré. Ensuite,

l'évêque de Londres, Michel de Northbourg fait un legs de 1.000 marcs d'argent pour fonder un établissement de prêt gratuit.

Mais il ne s'agit que d'essais isolés. Il faut attendre le xv^e siècle pour assister, en Italie, à la création de nombreux Monts-de-Piété sous l'instigation des moines Récollets. L'un d'entre eux surtout, Bernardin de Feltre, prédicateur de grand talent, entreprend toute une série de prêches qui ont un succès retentissant. On dit même qu'à l'issue de l'un d'entre eux, la population, enthousiasmée, va brûler les maisons de Lombards. Le premier Mont-de-Piété est fondé à Pérouse, en 1462, par Barnabé de Terni. Il obtient l'approbation du pape, en 1467. Puis, apparaissent ceux d'Orvieto (1464), de Viterbe (1471), de Mantoue (1484), de Milan (1483), de Padoue (1491), etc.

La plupart de ces établissements percevaient une modeste rémunération pour balancer les frais d'administration. Les Dominicains, jaloux des Récollets qui réussissaient dans leur propagande, accusèrent les Monts-de-Piété de pratiquer l'usure. Une longue lutte va mettre aux prises les Récollets et la Papauté d'un côté avec les Dominicains aidés des Juifs de l'autre. Elle ne prend fin que longtemps après, par le Concile de Latran, tenu de 1512 à 1517, qui conclut en faveur des Monts-de-Piété, ce qui permettra au Pape Léon X d'écrire, en 1517, dans la constitution qui a suivi le Concile : « Persuadé que les Monts-de-Piété contribuent à la paix et à la tranquillité du monde chrétien, nous déclarons et décidons, avec l'approbation du Concile que les Monts-de-Piété où l'on reçoit quelque chose de modique pour l'entretien des officiers et les dépenses inévitables, afin de faire subsister ces sortes d'établissements, sans que les monts puissent

en tirer aucun profit au-delà de ce qui est nécessaire pour les dédommager des dépenses qu'ils font en prêtant, n'ont nulle occasion de pêcher et ne sont point usuraires; qu'au contraire ils sont méritoires et dignes d'éloges et que les prédicateurs peuvent les présenter comme des monuments de la piété et de la charité des fidèles¹. »

La partie était gagnée pour les Monts-de-Piété. Depuis, ils n'ont fait que s'étendre et se développer en terre italienne, croissant en importance, étendant continuellement le champ de leurs opérations. On peut signaler, à titre de curiosité, qu'ils ont pris des formes inconnues en France, notamment lorsqu'ils ont en vue l'aide à l'agriculture. Le Monte Granatico prête les grains pour les semailles. Il est remboursé au moment de la moisson. Le Monte numerario prête l'argent pour l'achat des bœufs et de l'outillage. Ces monts, créés en Sardaigne au XVIII^e siècle, fonctionnent encore de nos jours.

L'exemple donné par l'Italie n'est suivi dans les pays voisins qu'avec quelque retard, surtout en France. C'est, en effet, dans les provinces qui ne sont pas encore réunies à la couronne qu'on les voit d'abord apparaître. Après le rattachement de ces provinces à la France, ils deviendront en date les premiers Monts-de-Piété français.

Le plus ancien est celui d'Avignon, établi en 1577 par le Pape Paul III ; ils apparaîtront d'assez bonne heure dans les Flandres, à Ypres, Bruges, Anvers, Bruxelles, Lille. Sous l'influence de Wenceslas Cobergher, de 1618 à 1633 se produit une véritable éclosion de Monts-de-

1. Blaize, *Monts-de-Piété*, t. I, p. 76.

Piété, qui ont un rôle vraiment bienfaisant sur le taux de l'intérêt.

Mais ces institutions n'auront aucun succès en Angleterre qui pratique encore de nos jours le système de la liberté réglementée des pawnbrockers.

En France, le pouvoir royal est long à se décider pour entreprendre sérieusement une organisation des Monts-de-Piété.

Pourtant, ce ne sont pas les projets qui manquent, mais il semble que le grand public n'ait pas compris l'intérêt de ces organismes qu'il confond volontiers avec les usuriers. C'est peut-être aussi parce que ceux-ci avaient une influence assez forte sur le pouvoir royal pour faire avorter les seules mesures qui auraient pu efficacement gêner leur action ? En tout cas, il faut attendre la fin du XVIII^e siècle pour assister à la création du premier Mont-de-Piété par l'autorité royale française.

Cependant, les projets étaient assez ingénieux. En 1326, Durand de Saint-Pourcain préconise l'institution dans chaque ville d'un magistrat qui prêterait sur gage à un taux fixé par le pouvoir royal.

Vers 1389, Philippe de Maizières, dans un ouvrage intitulé *Le Songe d'un Vieil Pèlerin* donne le plan d'un système de prêt sur gage aux pauvres, fort habile et très hardi pour l'époque. Un intérêt modique devait être prélevé, et il arrivait à éluder le reproche d'usure par un raisonnement subtil qu'il est curieux de rapporter. Un homme dans le besoin dit au maître des pauvres : « Voilà 10 pour vos pauvres, mais prêtez-moi 100 »; le maître des pauvres lui remet donc 90, et à l'échéance il rend les 100 sans plus. Ce procédé ne peut être qualifié d'usurateur, dit l'auteur.

En 1611, Hugues Delestre présente à Marie de Médicis son *Premier plant d'un Mont-de-Piété françois*, qui rattache l'organisation de toute une foule d'institutions de bienfaisance à un Mont-de-Piété. Ce plan n'aboutit pas.

Un autre, moins ambitieux, est repoussé par les Etats généraux de 1614 avec des considérations qui peuvent étonner : les Monts-de-Piété sont considérés « comme un moyen d'introduire de nouveaux usuriers en France, où il y en avait déjà trop »¹.

Louis XIII, frappé des dangers que présentait l'usure, était bien décidé à y remédier. Par un édit de février 1626 (Isambert, t. XVI, p. 175), il établit des bureaux de prêts sur gage dans lesquels il sera prêté au denier seize (6,25 %), taux extrêmement modique pour l'époque, les deux tiers de la valeur des objets apportés sans qu'il soit possible de refuser pour défaut de fonds. Bien que cet édit soit un acte positif du pouvoir royal, il faut le classer parmi les projets, car il ne reçoit pas d'application.

Le premier organisme qui fonctionnera à Paris sera dû à l'initiative d'un particulier. En 1637, Théophraste Renaudot « Au Bureau d'Adresse, au Grand Coq, rue de la Calandre, sortant au Marché Neuf, près du Palais, à Paris » organise un *Bureau de vente à grâce, troques et rachat de meubles et biens divers*, où se rencontraient acheteurs et vendeurs.

Si le propriétaire ne trouvait pas preneur, le bureau gardait l'objet moyennant une faible commission et, comme il détenait un gage, il consentait une avance au taux de 15 %. Renaudot avait parfaitement réussi dans son entreprise, mais ses ennemis, qui étaient nombreux,

1. Blaize, *Monts-de-Piété*, t. I, p. 116.

intriguèrent si bien que le Parlement, par un arrêt du 1^{er} mars 1644, interdit ce genre de commerce.

D'autres projets sont ensuite présentés (notamment de Guitry, 1660, de Marcillac, 1698), mais tous restent sans issue.

L'Edit royal de 1643 n'est pas plus appliqué que celui de 1626.

L'usure fait pourtant de terribles ravages. La seule mesure que l'on prend est l'ordonnance du 23 mars 1673 portant réglementation du prêt sur gage. Mais les usuriers ont toujours trouvé moyen pour tourner les lois sans avoir à encourir de poursuites. Et comme les précédents textes législatifs, cette ordonnance reste inefficace.

Au milieu du xviii^e siècle, la situation à ce sujet devient angoissante. Les prêteurs sur gages, outre le taux de l'intérêt énorme exigé (10 % par mois était considéré comme honnête)¹, employaient tous les petits procédés malhonnêtes du métier pour accroître leurs bénéfices : faux registres, changements, substitutions, soustractions d'effets, négations des dépôts qu'on leur avait confié, etc.

A cette époque, d'excellents esprits s'émeuvent de cette situation et notamment M. Lenoir, Lieutenant Criminel, particulièrement bien placé pour se rendre compte de l'utilité d'une réforme. Il accueille favorablement la proposition de Framboisier de Beaunay, procureur honoraire au baillage de Lyon, ancien subdélégué de l'Intendance de Riom, qui, à ce moment, visitait dans la région parisienne les enfants de bourgeois mis en nourrice.

Grâce à l'action conjuguée de ces deux administrateurs de talent, Louis XVI signe les lettres patentes du 9 décem-

1. Blaize, *Monts-de-Piété*, t. I, p. 154.

bre 1777 « registrées » en Parlement le 12 décembre, dont le préambule, rédigé par Framboisier de Beaunay, détermine de façon particulièrement nette le but de ce premier Mont-de-Piété.

A partir de ce moment, l'histoire des Monts-de-Piété français est liée dans une large mesure avec celle du Mont de Paris, car ce dernier va prendre une importance considérable par rapport aux autres.

Comme ses prédécesseurs, le Mont de Paris est créé pour lutter contre l'usure. Son institution, déclare le préambule des lettres patentes de 1777, « nous a paru le plus capable de faire cesser les désordres que l'usure a introduits ».

Et, pour ne pas mériter de critiques, on tient à préciser : « Nous avons cru devoir rejeter tous ceux (les projets) qui n'offrent que des spéculations de finances, pour nous arrêter à un plan formé uniquement par des vues de bienfaisance et digne de fixer la confiance publique, puisqu'il assure des secours d'argent peu onéreux aux emprunteurs dénués d'autres ressources et que le bénéfice qui résultera de cet établissement sera entièrement appliqué au soulagement des pauvres et à l'amélioration des maisons de charité. »

Ce Mont-de-Piété était administré par un Conseil composé du Lieutenant Général de Police et de quatre administrateurs de l'Hôpital Général.

Il avait à sa tête un directeur général, et le personnel se répartissait en quatre bureaux : bureau d'administration, bureau de direction, bureau du garde-magasins, bureau de la caisse.

Les prêts étaient faits au taux de deux deniers pour livre par mois, soit 10 % l'an, ce qui était un progrès con-

sidérable pour l'époque, bien qu'il fallut ajouter à ce taux les frais de prise et de vente.

Les gages étaient estimés par la Compagnie des Huisiers-priseurs du Châtelet. Il était prêté les $\frac{4}{5}$ de leur valeur sur les objets d'or et d'argent et les $\frac{2}{3}$ sur tous les autres gages.

Le contrat était établi au minimum pour un mois, au maximum pour un an.

Après ce délai, en cas de non-dégagement, l'objet était vendu aux enchères publiques.

Dès le début, ce Mont-de-Piété connaît un succès prodigieux, dépassant toute espérance. Il doit faire face à une seule difficulté : se procurer rapidement les fonds énormes nécessaires à ses opérations.

Pour donner une idée de la situation, il suffit d'indiquer que le premier mois le montant des prêts s'élève à 101.154 livres. Un an après, au 31 décembre 1778, les comptes donnent les chiffres suivants :

128.508 objets engagés pour	8.309.384 livres
60.551 — dégagés pour	3.179.523 —
67.957 — en magasins pour	5.129.861 —

Il est bien évident que, sans l'emprunt, le Mont n'aurait pas pu poursuivre ses opérations avec la maigre dotation de l'Hôpital Général. Il emprunte donc et trouve facilement des fonds à 5%. En 1788, lorsque le Trésor royal est menacé par la faillite, le Mont regorge d'argent. Le Conseil décide d'accepter les fonds à 5 % jusqu'à concurrence de 6 millions, puis de baisser le taux à 4,50 %.

La Révolution va malheureusement ruiner cette œuvre prospère. Mais avant d'exposer les péripéties auxquelles le Mont-de-Piété sera soumis pendant cette période trou-

blée, il convenait d'insister sur l'organisation de ce premier établissement. Malgré les transformations, les changements, les projets nouveaux, ce Mont-de-Piété fonctionnera pendant plus d'un siècle en donnant satisfaction, dans les limites des principes déterminés par les lettres patentes, si bien que le règlement de 1865, qui est encore aujourd'hui la charte des Monts-de-Piété, contient presque littéralement transcrits des articles de ce texte original.

La Révolution de 1789 devait donc être fatale au Mont-de-Piété de Paris. Le crédit n'existe plus, les fonds prêtés sont retirés, laissant l'établissement sans ressources. D'autre part, l'apparition du papier-monnaie vient en activer la ruine qui est précipitée par l'action de la Commune de Paris, qui, voyant dans le Mont-de-Piété une institution de l'ancien régime dotée d'un monopole, d'un « privilège », veut à tout prix la supprimer. Après une série de mesures l'affaiblissant chaque fois un peu plus, le Mont-de-Piété doit fermer en 1796.

Profitant de la liberté qui leur est laissée (la loi du 8 thermidor an IV vient en outre de déclarer la liberté du commerce de l'argent), les prêteurs sur gages se multiplient et recommencent leurs malhonnêtes opérations. Les abus deviennent si grands, que l'administration du département se décide à restaurer le Mont-de-Piété.

Celui-ci ouvre le 19 juillet 1797 avec une organisation qui fait exception dans son histoire : un appel est fait à des capitalistes privés pour constituer les premiers fonds.

La direction est en effet confiée à cinq administrateurs des hospices et à cinq administrateurs qui souscrivent chacun dix actions de 10.000 livres et fournissent chacun

un cautionnement de 50.000 livres en immeubles. Ces actions rapportent 5 % et bénéficient en outre de la moitié des excédents nets, déduction faite des frais de régie. Les fonds complémentaires proviennent de l'emprunt sur bons.

Le reste de l'organisation est comparable à celle de l'ancien Mont-de-Piété, compte tenu des différences de taux d'intérêt des prêts qui sont très élevés, 40 à 70 % l'an au début et 30 % l'an au 6 fructidor an V¹.

Le succès est tel que le Mont-de-Piété manque encore de fonds. Après avoir pris de judicieuses mesures pour surmonter ces difficultés, l'établissement connaît une belle réussite et ses actions commencent à être sérieusement recherchées.

Son action bienfaisante fait ressortir l'irrégularité et la malhonnêteté des opérations des Lombards. Aussi, un courant favorable à leur fermeture se dessine. On décide de donner à nouveau le monopole du prêt sur gages au Mont-de-Piété.

Le Gouvernement saisit en l'an VII le Corps Législatif de la question, mais sans résultat. Un autre projet est présenté un peu plus tard. Regnaud (de Saint-Jean d'Angély) rédige un remarquable rapport² qui donne une très nette idée de la question du prêt sur gage. D'après Regnaud, la liberté doit être la règle des transactions, mais lorsqu'une des parties profite de sa situation pour imposer à l'autre des conditions léonines (et c'est ce qui se produit en matière de prêts sur gage) le pouvoir doit intervenir pour rétablir l'équilibre, car, dans ce cas, la liberté entraîne l'oppression.

1. Duval, *Mont-de-Piété de Paris*, p. XXIX.

2. Voir *Moniteur*, 7 pluviôse an XII (28 janvier 1804).

Ce projet aboutit à la loi du 26 pluviôse an XII, dont l'article premier est ainsi conçu :

« Aucune maison de prêt sur nantissement ne pourra être établie qu'au profit des pauvres et avec l'autorisation du Gouvernement. » Immédiatement, le décret du 24 messidor an XII prend des mesures transitoires s'inspirant de ces nouveaux principes pour modifier l'organisation du Mont-de-Piété de Paris et supprime les maisons de prêts sur gages à Paris et en province.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur donne aux préfets les règles générales de la réorganisation des Monts-de-Piété qui sont dans leur ressort, et le 8 thermidor an XIII un décret impérial fixe la nouvelle organisation du Mont-de-Piété de Paris.

Pour tous les Monts-de-Piété, les actions souscrites par les particuliers doivent être remboursées dans les délais les plus rapides. Les hospices font seuls les premières avances qui sont complétées par la dotation et les emprunts. En compensation, les bénéfices doivent leur être versés.

L'organisation générale du Mont-de-Piété de Paris rappelle celle des lettres patentes de 1777 avec cette différence que le bureau d'administration est remplacé par un Conseil composé des nouvelles autorités : Préfet de la Seine, Préfet de Police et quatre membres des hospices.

A la fin de cette période des actionnaires, le Mont-de-Piété est très florissant : le 31 décembre 1805, le solde en magasin est de 278.375 articles pour 8.063.306 francs ¹.

Dans les années qui suivent, le bon état des finances

1. Blaize, *Monts-de-Piété*, t. I, p. 209

ne fait que croître, alors que le Trésor de l'Etat est ruiné par les folles dépenses occasionnées par les guerres impériales. Très souvent, de 1806 à 1814, le Mont-de-Piété est obligé de consentir des prêts forcés au profit du Trésor. En 1814, il se trouve créancier de 4.400.000 francs, dont il ne sera pas intégralement remboursé.

De l'an XIII à 1848, un gros effort est accompli pour la réorganisation et la création des Monts-de-Piété de province dont les statuts actuels datent, le plus souvent, de cette époque.

Il y a lieu de noter aussi que la loi du 26 pluviôse an XII sera remplacée en 1810 par l'article 411 du Code pénal, mais les principes en matière de prêts sur gages restent les mêmes.

Le Mont-de-Piété de Paris fait aussi l'objet de remaniements de détails. L'ordonnance du 12 janvier 1831, rompant avec la tradition, retire au Directeur le manieement des deniers ; il devient fonctionnaire purement administratif. Elle décide que les comptes seront soumis à l'avenir à la juridiction de la Cour des Comptes. Le 3 novembre 1831, une nouvelle ordonnance met l'administration entre les mains du Directeur sous la *surveillance* du Conseil d'administration. Ce dernier organe n'exerce plus qu'un contrôle, alors qu'auparavant, il prenait les décisions qui devaient être exécutées par le Directeur.

SECTION II. — DE 1851 A 1914.

Ce qu'il y a de remarquable dans cette première partie de l'histoire, c'est l'absence de textes généraux sur les Monts-de-Piété. Chaque établissement est organisé

avec un règlement particulier, selon les idées du moment et les conditions locales. Dans l'ensemble, ces textes ne sont pas très différents les uns des autres ; les principes en sont les mêmes. Il n'empêche que cette diversité est très préjudiciable au contrôle des pouvoirs publics qu'elle rend plus compliqué. D'autre part, on avait depuis longtemps signalé le grave inconvénient des dispositions légales forçant les Monts-de-Piété à verser leurs excédents annuels aux hospices au lieu de les capitaliser afin d'améliorer les conditions des prêts.

Aussi, dès la fin de la Restauration, en 1847, le ministre de l'Intérieur avait établi un projet visant à l'unification des règlements.

La Révolution de 1848, avec l'activité un peu désordonnée de tout mouvement révolutionnaire, entend transformer de fond en comble le Mont-de-Piété de Paris, mais laisse de côté ceux de province. Le résultat se devine. Une telle anarchie règne que le Gouvernement est obligé de revenir sur ces réformes hâtives pour reprendre la saine tradition administrative.

Dès l'apparition du calme politique, le projet d'unification des Monts-de-Piété est repris. Rapporté au Conseil d'Etat par M. Horace Say et devant l'Assemblée Nationale par M. de Mortemart¹, il aboutit à la loi du 24 juin 1851 qui est encore, de nos jours, la base de l'organisation des Monts-de-Piété.

Cette loi vise donc à l'unification de la législation et à la modification de l'affectation des bénéfices.

En voici les grandes lignes :

Les Monts-de-Piété sont institués comme établisse-

1. Voir ces intéressants rapports et la discussion au *Moniteur*, année 185, p. 1996, et p. 677, 1058, 1062, 1069, 1083, 1095, année 1851, p. 1784.

ments d'utilité publique ¹ avec l'assentiment des Conseils municipaux, par décret du Président de la République.

Ils sont tous administrés par un Conseil d'administration, y compris le Mont-de-Piété de Paris qui avait à sa tête un directeur assisté d'un Conseil de surveillance depuis l'ordonnance du 3 novembre 1831. Les membres de ce Conseil sont nommés par le Préfet en province et le ministre de l'Intérieur à Paris. Il en est de même pour le directeur, simple agent d'exécution.

Les Monts-de-Piété, quant aux règles de comptabilité, sont assimilés aux établissements de bienfaisance.

Puis, la réforme essentielle (articles 3 et 5) : ils peuvent avoir une dotation composée, outre des biens légués ou donnés et des subventions de l'Etat, du département et de la commune, des bénéfices et des bonis prescrits constatés par les inventaires annuels. Ces bénéfices et bonis seront capitalisés jusqu'à ce que, les frais de régie payés, l'établissement puisse prêter au taux de 5 %. Après quoi, ils seront versés de nouveau aux hospices.

Ensuite, se trouvent deux dispositions de détail mais très importantes tout de même : l'institution des ventes requises par l'emprunteur (art. 7) et l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement sur tous les actes concernant l'administration (art. 8) ².

1. Ce terme est erroné : d'après l'organisation établie par cette loi, ce sont des établissements publics communaux. Voir *infra.*, p. 53.

2. Ici pourrait se terminer l'historique, car la loi de 1851 est encore en vigueur de nos jours. Les détails d'application et les difficultés qui en résultent seront étudiés, tout naturellement, au chapitre II : Organisation, et au chapitre III : « Fonctionnement ». Il n'en est donné ici qu'un résumé succinct permettant d'embrasser d'un seul coup l'ensemble de l'évolution des Monts-de-Piété et surtout de comprendre les importantes questions qui ont trait à la réorganisation de 1918-1919.

De même, pour les ventes requises, voir *infra*, p. 111. Pour les exemptions fiscales, voir *infra*, p. 86.

Peu de temps après, le décret-loi du 24 mars 1852, modifie la loi de 1851 pour le Mont-de-Piété de Paris en remplaçant le Conseil d'administration par un Conseil de Surveillance et en mettant à la tête de l'établissement un directeur, agent de décision. La complexité et l'importance du Mont-de-Piété de Paris avait exigé cette modification ; la lenteur forcée d'un Conseil d'administration se concilie mal en effet avec les nécessités continuellement mouvantes d'une bonne administration.

Le fonctionnement des établissements est régi, comme par le passé, par leur statut propre, jusqu'au règlement du 30 juin 1865, la charte des Monts-de-Piété actuels, dont les dispositions se combinent avec celles de l'Instruction générale du 20 juin 1859 relative à la comptabilité des établissements de bienfaisance par application de l'article 2 de la loi du 24 juin 1851.

D'autre part, si l'on ajoute la loi du 25 juillet 1891 autorisant le prêt sur valeurs mobilières¹ on a un ensemble complet de l'activité de ces établissements avant la guerre de 1914.

. A partir de 1851, de graves problèmes se soulèvent pour les Monts-de-Piétés ; d'autres, déjà existants, prennent une acuité toute particulière. La suppression des commissionnaires et leur remplacement par des succursales et des bureaux auxiliaires, la réforme de la prise des gages, la répression du trafic des reconnaissances, la diminution du taux de l'intérêt et enfin le financement des opérations font l'objet de nombreux rapports au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle. A l'exception de la question du financement, les autres problèmes ne

1. Voir *infra*, p. 115.

sont pas encore résolus. Ils feront l'objet de chapitres spéciaux en tête desquels sera fait leur historique.

Seule, la réorganisation financière est aujourd'hui accomplie. Aussi, il va être, dès maintenant, procédé à l'examen des antécédents de cette réforme, puisqu'elle fait maintenant partie de l'histoire.

Au début de ce chapitre, des renseignements ont été donnés concernant la création des Monts-de-Piété. Certains proviennent de la générosité privée, d'autres de l'action des pouvoirs publics. Pour ces derniers, les fonds sont obtenus, soit par une avance des hospices, comme c'est le cas notamment pour l'établissement de Paris, soit par l'emprunt.

Le concours des hospices s'explique par la pauvreté du Trésor royal et l'abondance de biens de l'Hôpital général à cette époque. D'autre part, le Mont-de-Piété étant établi pour les pauvres, son organisation entraine dans les attributions normales des hospices. Enfin, le Mont-de-Piété vient de se créer; il a un faible crédit et l'hypothèque générale sur les biens des hospices est, à l'origine, une garantie du succès de ses emprunts.

En contrepartie de ces avantages, il est juste d'accorder aux hospices les excédents de recettes de l'établissement qu'ils ont créé.

Lors de la réorganisation des Monts-de-Piété en l'an XII et en l'an XIII, le législateur repart avec ces idées anciennes. Le bénéfice « fut pris aux pauvres, c'est aux pauvres qu'il doit retourner » dit Regnaud ¹ et en conséquence, il doit être versé aux hospices.

C'est sur cette base que vont fonctionner la plupart des Monts-de-Piété jusqu'en 1851.

1. Regnaud Rapport au Corps Législatif, *Moniteur*, 28 janvier 1804.

Pourtant, dès le début du XIX^e siècle, de très nombreuses personnes s'aperçoivent combien ce principe est fallacieux et aboutit à des conséquences choquantes. Mais laissons la parole aux intéressés. Arnould, administrateur du Mont-de-Piété de Liège en 1828, jugeait ce système de la manière suivante : « Conçoit-on rien de plus
« absurde que d'entretenir les hospices au dépens du
« pauvre qui emprunte à des intérêts exorbitants ? Au-
« tant vaudrait déposséder ceux qui ne sont pas encore
« à l'hôpital pour les y conduire plus tôt ¹. »

De Decker ² trouve que « c'est une dérision de faire
« tourner à l'avantage de tels indigents les bénéfices
« prélevés sur tels autres : c'est voler le pauvre au nom
« du pauvre. »

Une conclusion s'impose : le meilleur moyen de venir en aide au pauvre avec le Mont-de-Piété, c'est d'améliorer les conditions du prêt et notamment baisser le taux de l'intérêt assez élevé à cette époque.

En 1856, sur 44 Monts-de-Piété, 24 parmi les plus importants, dont celui de Paris (9%), prêtent à des taux de 8 à 12 % en moyenne ³. Il convient de remarquer, en outre, qu'en 1856 le taux avait bien baissé par rapport à celui pratiqué au début du siècle où 12 % était considéré comme une rémunération normale.

Aux intérêts il convient d'ajouter :

1° Un droit de prise de 1/2 % dans plusieurs Monts-de-Piété.

2° Les frais occasionnés par les commissionnaires ⁴ ju-

1. Arnould, *Avantages et inconvénients des banques de prêts connues sous le nom de Monts-de-piété*.

2. De Decker, *Etude historique et critique des monts-de-piété en Belgique*.

3. Blaize, *Monts-de-piété*, t. 1, p. 299.

4. Voir *infra*, p. 236.

ridiquement non obligatoires mais dont le concours s'impose pratiquement à certains emprunteurs (ils perçoivent en moyenne une commission de 2 % quelle que soit la durée du prêt pour les engagements et de 1 % pour les dégagements).

Le législateur de 1851, pour parvenir à une amélioration de cette situation, va permettre aux Monts-de-Piété d'affecter leurs bénéfices à la diminution du taux de l'intérêt de prêts. Ces dispositions constituent les articles 3 et 5 de la loi du 24 juin 1851 dont voici le texte :

« Art. 3. — La dotation de chaque Mont-de-Piété se compose :

1° Des biens meubles et immeubles affectés à sa fondation et de ceux dont il est ou deviendra propriétaire, notamment par dons et legs;

2° Des bénéfices et bonis constatés par les inventaires annuels et capitalisés ainsi qu'il est dit en l'article 5;

3° Des subventions qui pourront leur être attribuées sur les fonds de la commune, du département ou de l'Etat.

« Art. 5. — Les Monts-de-Piété conserveront en tout ou partie, et dans les limites déterminées par le décret d'institution, leurs excédents de recettes pour former ou accroître leur dotation.

« Lorsque la dotation suffira tant à couvrir les frais généraux qu'à abaisser l'intérêt au taux légal de cinq pour cent, les excédents de recette seront attribués aux hospices ou autres établissements de bienfaisance par arrêté du préfet sur avis du Conseil municipal. »

Dès la promulgation de la loi, ces dispositions entrent en vigueur et les Monts-de-Piété commencent à constituer leur dotation.

Mais, prenant pour base l'article 9 de la loi de 1851 dont l'énoncé suit :

« Les dispositions du titre 1^{er} seront immédiatement
« applicables à ceux des Monts-de-Piété existants qui
« ont été fondés comme établissements distincts de tous
« autres; » le Conseil d'Etat, dans un avis du 29 décembre 1852 décide que les articles 3 et 5 susvisés ne s'appliquent pas aux Monts-de-Piété créés par les hospices à qui ils versent intégralement leurs revenus.

Quelques Monts-de-Piété (Lyon, Paris et Saint-Quentin) vont donc rester sous l'empire de la législation ancienne.

La question va prendre une très grosse importance pour Paris, car, de tout temps, le volume de ses opérations dépasse celui de l'ensemble des autres Monts-de-Piété.

Les versements effectués aux hospices auraient pu permettre de constituer une dotation capable d'améliorer les conditions du prêt d'une manière satisfaisante et de mettre le Mont-de-Piété à l'abri d'une crise.

Aussi, les protestations sont-elles véhémentes de la part de l'Administration.

Il faut reconnaître que cet avis du Conseil d'Etat n'est pas un chef-d'œuvre de clarté. Pour l'application de l'article 9 de la loi de 1851, il s'agit de définir quels sont les Monts-de-Piété qui ont été fondés *comme établissements distincts de tous autres* pour connaître ceux qui sont autorisés à conserver leurs excédents de recette.

Or, le Conseil d'Etat déclare dans son avis :

« *Que les termes établissements distincts de tous autres* qui se trouvent dans l'article 9 de la loi du 24 juin

1851 désignent les Monts-de-Piété qui ont été autorisés à conserver leurs excédents de revenus pour former ou accroître leur dotation ¹. »

Il semble bien avoir pris le problème à l'envers. L'administration du Mont-de-Piété de Paris n'a pas manqué de le faire remarquer. Elle a demandé que la séparation des intérêts du Mont-de-Piété et de l'Assistance publique soit prononcée ; mais rien n'est fait, et le Mont-de-Piété continue à verser ses excédents de recettes et ses bonis prescrits jusqu'en 1874.

A ce moment, le conflit entre l'Assistance publique et le Mont-de-Piété s'aggrave.

Le Mont a besoin de s'agrandir. Il doit aménager de nouveaux immeubles et le directeur pensé affecter à ces travaux une partie des fonds versés aux hospices. L'Administration de l'Assistance publique ne veut pas accepter cette solution.

En 1879, on parle très sérieusement de séparer les deux Administrations, conformément à la loi de 1851, mais en définitive, celles-ci décident de faire arbitrer le conflit par le Conseil municipal de Paris qui chaque année donne son avis sur le budget du Mont-de-Piété et vote le budget de l'Assistance publique à qui il accorde d'importantes subventions.

Les parties accepteront du reste la sentence rendue dans les séances des 13, 16, 18 et 30 novembre 1885 (*Bulletin municipal officiel* de novembre 1885, page 2155) ².

La sentence du Conseil municipal rendue le 30 novembre 1885 reconnaît que le Mont-de-Piété est doué de la

1. Archives du Crédit Municipal de Paris.

2. V. Cochut, *Assistance Publique et Mont-de-piété*, 1878. Claveau, *Rapport pour examiner les questions relatives à la séparation du Mont-de-piété d'avec les hospices de Paris*, 1879.

personnalité morale et constitue un établissement distinct de l'Assistance publique; ce qui est exact, car ni le décret du 8 thermidor an XIII, ni le règlement qui s'y trouve annexé, n'attribuent au Conseil des hospices la moindre surveillance sur les opérations du Mont-de-Piété.

Ensuite, le Conseil municipal règle les questions touchant à la propriété des immeubles du Mont-de-Piété à qui il reconnaît formellement le droit d'en posséder, d'accord en cela avec l'article 12 du règlement de l'an XIII : les dépenses du Mont-de-Piété se composeront... « des contributions dues sur ceux des bâtiments *dont le Mont-de-Piété est propriétaire.* »

Enfin, prenant pour base une étude des textes, il tranche la question de l'affectation des bénéfices aux aménagements de nouveaux locaux.

Il décide que, contrairement aux affirmations de l'Assistance publique, le titre I de la loi de 1851 s'applique au Mont-de-Piété de Paris. La preuve en est que l'article 2 le visait expressément. Seulement, conformément à l'article 9, les articles 3 et 5 ne règlent pas l'emploi des bonis et des excédents de recettes. Il faut donc chercher leur affectation dans les textes antérieurs : le règlement du 8 thermidor an XIII et les lettres patentes du 9 décembre 1777.

Les bonis prescrits doivent être versés aux hospices en vertu d'un texte formel : l'article 98 du règlement de l'an XIII.

Pour les excédents de recettes, il faut interpréter l'article 16 des lettres patentes. Après avoir décidé que le compte annuel serait établi et présenté à l'approbation du Parlement, il ajoute que « lorsqu'il se trouvera des fonds en caisse au delà de ceux nécessaires pour la ré-

gie et *les charges* de l'établissement, ils seront appliqués au profit de l'Hôpital général de notre bonne ville de Paris... » Il convient donc de déterminer exactement le sens du mot *charges*. S'agit-il seulement des charges courantes d'administration? ou peut-on prendre ce mot dans un sens très général et y inclure les frais de transformation, d'aménagement, d'achat d'immeubles, etc...

Le Conseil municipal a été d'avis que les agrandissements normaux faisaient partie des charges d'établissement. Il est d'accord avec l'Inspecteur Général Claveau qui, dans un rapport de 1879¹ déclarait que l'opinion opposée serait contraire à tout plan raisonnable d'organisation; elle serait aussi condamnée par le procès-verbal du compte de l'année 1778 et l'ordonnance des commissaires du Parlement qui décident « n'y avoir lieu à distribution de bénéfices » car le produit *qui doit supporter toutes les charges* ne peut suffire soit au paiement des intérêts du fond d'emprunt, soit aux frais de régie et aux *frais d'établissement*.

Le Mont-de-Piété a donc gain de cause, il va pouvoir employer ses bénéfices à l'amélioration du service et des locaux, mais on ne lui reconnaîtra pas le droit d'en faire usage pour se constituer une dotation. Jusqu'à la guerre de 1914, il effectue régulièrement ses versements aux hospices.

Ainsi se termine le premier épisode de la lutte du Mont-de-Piété de Paris pour sa dotation. Sur ce point, il n'obtient pas gain de cause et pourtant, non seulement la constitution de cette dotation aurait eu comme conséquence immédiate une amélioration du taux d'intérêt des

1. Claveau, *ibid.*, page 5.

prêts, mais elle aurait donné au Mont-de-Piété une liberté de manœuvre financière qui lui aurait permis de remplir véritablement son rôle pendant une crise tant soit peu violente, alors que tributaire de l'emprunt il devra restreindre ses prêts au moment où son concours serait si précieux à la population.

Il se trouve ainsi en 1914 devant des difficultés particulièrement graves.

SECTION III. — LA RÉORGANISATION DE 1918-1919.

§ 1. *La guerre de 1914 et les faiblesses de l'organisation des Monts-de-Piété.*

Nous avons vu à la fin de la dernière section que jusqu'à la guerre de 1914, un certain nombre de Monts-de-Piété, dont celui de Paris devaient verser intégralement leurs bénéfices aux hospices et se trouvaient dans l'impossibilité de se constituer leur dotation et d'avoir des fonds de roulement. Ils étaient donc obligés d'emprunter au jour le jour les sommes nécessaires à leurs opérations. Leur crédit était solide, et en temps ordinaire, ils ne manquaient jamais d'argent, mais ce procédé avait tout de même l'inconvénient d'augmenter les frais de régie. Non seulement il n'était pas possible d'améliorer les conditions du prêt sur gage, mais, en cas de difficultés ou de crise, au moment où les capitaux se raréfiaient, où les Monts-de-Piété auraient pu rendre de réels services, ils étaient obligés d'augmenter le taux de l'intérêt des prêts dont ils limitaient le montant par manque de disponibilités.

Ces difficultés n'étaient pas passées inaperçues aux dirigeants du Mont-de-Piété. Les crises de 1848 et de 1870 les avaient rendues tangibles.

Deux solutions étaient proposées : ou une avance de la Banque de France, ou le rattachement du Mont-de-Piété aux Caisses d'épargne.

Ce deuxième procédé était, avec juste raison, le plus combattu. En effet, si les partisans¹ peuvent faire valoir que dans de nombreux cas les frais de régie sont réduits en conjuguant ces deux organisations; que les Monts-de-Piété se procurent facilement les fonds nécessaires, car le gros problème des Caisses d'épargne est celui du placement; que ces dernières jouissent ainsi d'un taux d'intérêt rémunérateur; les adversaires peuvent répondre qu'en cas de crise, les deux institutions ont en même temps besoin des fonds, car les objets affluent pour engagement au Mont-de-Piété en même temps que les demandes de retraits à la Caisse d'épargne.

Aussi, ce procédé n'a jamais été pris en considération bien qu'il ait fonctionné par intermittence dans certains établissements de province (Metz).

La solution plus rationnelle à laquelle on peut penser est d'autoriser les Caisses d'épargne à remployer une partie de leurs fonds en bons du Mont-de-Piété, ce qui est très avantageux pour elle².

L'idée d'obtenir pour les Monts-de-Piété une avance de la Banque de France est plus raisonnable. Les promoteurs en sont: Martin-Lafitte, Directeur du Mont-de-Piété de Paris de 1831 à 1837, et son successeur, Jules Delaroche.

1. V. de Viville, *Des banques d'épargne, de prêt sur nantissement et d'es-compte*, 1834.

2. V. Rostand, *La question de l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne*.

Le système s'explique facilement. Les Monts-de-Piété prêtent principalement sur des bijoux, des objets d'or et d'argent. Ces objets sont estimés très bas et, d'autre part, il n'est prêté que les 4/5 de l'estimation. On peut donc gager sur eux une émission fiduciaire égale au montant du prêt effectué. Si l'objet est dégagé, l'avance est intégralement remboursée; s'il est vendu, le montant du prêt et des intérêts est sûrement couvert étant donné le système d'estimation et la responsabilité des apprécieurs.

Cette avance de la Banque pouvant être faite à faible intérêt, la diminution des charges permet immédiatement une amélioration des conditions du prêt.

Un des derniers projets présenté avant la Guerre consistait en une avance de 80 millions à 1/2 %. En plus de la responsabilité des commissaires-priseurs, les déficits aux ventes auraient eu pour garantie une hypothèque sur les immeubles de l'Administration ¹.

Cette question était posée à chaque renouvellement du privilège de la Banque de France, mais on l'éluait toujours.

Arrive la guerre de 1914. Dès le début, les difficultés de trésorerie se manifestent. Etant donné l'importance de ses opérations et l'étendue de sa clientèle, l'établissement de Paris est le premier à les ressentir. Le 29 juillet 1914, il lui faut penser déjà à fixer un maximum réduit pour chaque prêt : 2.000 francs ² pour les gages corporels et 150 francs pour les valeurs mobilières. Le 31 juillet, les deux maxima sont ramenés à 50 francs. Le 1^{er} août, les ventes sont suspendues par mesure gouvernementale.

1. V. Duval, *Monts-de-Piété, Taux d'intérêt des prêts*, 1898.

2. Les renseignements donnés au cours de cette section ont été pris dans les archives de la Caisse de Crédit Municipal de Paris.

C'est un coup fatal à l'équilibre financier de l'institution.

A l'échéance du contrat de prêt, qui était conclu pour un an à cette époque, trois opérations peuvent se passer : le dégagement, le renouvellement ou la vente. En cas de dégagement et de vente, le Mont-de-Piété rentre dans ses fonds. En cas de renouvellement, un nouveau contrat est conclu pour un an, mais le Mont-de-Piété perçoit les intérêts provenant du contrat échu.

Si l'on supprime les ventes, voilà déjà une source de rentrées qui se trouve tarie. Mais, sachant que les gages ne sont plus vendus, beaucoup de gens attendent pour dégager et ne renouvellent plus. Autrement dit, les caisses du Mont-de-Piété se vident toujours par les engagements, mais ne se remplissent plus.

D'autre part, les intérêts s'accumulent et, au bout de très peu de temps, il faut perdre tout espoir de les faire payer à des gens qui rentreront dans leurs foyers à la fin d'une guerre. D'où un déficit énorme. Pour le combler, une seule ressource : l'emprunt. Mais encore faut-il trouver prêteur.

Le 18 août 1914 le Mont-de-Piété dispose pour les prêts de 800.000 francs. Les demandes d'emprunt pour 300.000 francs à 5 % n'ont pas abouti. Pourtant, il ne veut pas baisser de 50 à 20 francs le maximum des prêts, car les services qu'il rendrait seraient absolument illusoires.

Quelque procédé qu'on envisage, le problème paraît insoluble. Au mois de novembre 1914, on apprend que les gros établissements ne pourront pas renouveler leurs bons et le déficit va toujours croissant. Fin 1914 il est de 1.441.345 fr. 68, pour l'année 1915 de 2.013.338 fr. 75.

Au début de 1916, la nécessité d'une réorganisation se

fait sentir. Il n'est plus possible de vivre d'expédients comme l'année précédente.

§ 2. *La réorganisation financière.*

I. *Son élaboration.*

Il n'est plus possible de faire face aux difficultés rencontrées par le Mont-de-Piété, qu'en donnant d'autres bases à son équilibre financier. De précaires subventions, à elles seules, ne suffiraient pas.

Il lui faut immédiatement des fonds pour liquider la guerre qui, fin 1917, laisse un déficit de 12 millions environ. Il en aura besoin dans l'avenir pour se passer de l'emprunt, beaucoup trop onéreux, et pour être à la hauteur de sa tâche, car un fait essentiel, l'extension de sa clientèle (V. *infra* p. 166), a transformé en partie son rôle économique.

Au début, le Mont-de-Piété s'adressait surtout aux nécessiteux, mais depuis longtemps, le commerce de détail (notamment la joaillerie, la bijouterie) les petits artisans, les fabricants d'articles de Paris, etc... s'en servent d'instrument de crédit. Ce crédit à la production est extrêmement intéressant, car il aide à vivre de leur travail une foule de petites gens.

D'autre part, les classes moyennes elles-mêmes ont recours au Mont-de-Piété. On se trouve donc en face d'un établissement dont la fermeture produirait de graves troubles dans l'économie de la cité parisienne.

Pour préciser, indiquons que dans la décade précédant la guerre, le Mont-de-Piété de Paris prêtait 250.000 francs par jour, ce qui représente 25 francs par an et par tête

d'habitant. L'importance moyenne des prêts était de 50 francs pour les gages corporels et de 240 francs pour les avances sur titres. Les prêts supérieurs à 1.000 fr. ont dépassé 12 millions de francs en 1914.

L'effort de réorganisation va porter dans deux directions : accroître et favoriser les opérations productives et mettre des fonds à la disposition des Monts-de-Piété.

Parmi les opérations qui rapportent ¹ à l'établissement, les avances sur titres doivent se placer au premier rang. Le montant du prêt couvre toujours et au delà les frais de régie, d'autant plus que la manutention et le magasinage sont moins onéreux pour les titres que pour les gages corporels.

Les Monts-de-Piété ne pouvaient prêter en cette matière que jusqu'à concurrence de 500 francs. La loi du 10 juin 1916 décide que le maximum sera désormais fixé par décret en Conseil d'Etat et la limite est portée à 3.000 francs. Les Monts-de-Piété peuvent rendre alors de réels services, car les banques, soucieuses de conserver des disponibilités, étaient portées à restreindre ce genre d'opérations qui ne les intéressent guère lorsqu'elles sont de peu d'importance.

Ensuite, la loi du 26 juillet 1917 et le décret du 15 novembre 1917 autorisent le prêt sur brevet de pension.

Mais pour amorcer ces opérations, il faut des fonds. Sur sa propre initiative, le Mont-de-Piété de Paris, s'appuyant sur l'article 4 de la loi de 1851 et de l'article 53 du règlement du 30 juin 1865, crée le 15 juin 1916, un service de comptes de dépôts qui obtient beaucoup de succès presque sans publicité. Le taux d'intérêt servi est

1. De nombreux prêts coûtent à l'Administration. V. *infra*, p. 184.

avantageux et les emplois effectués au Trésor couvrent les frais du service.

Enfin, le Mont-de-Piété reprend en le modifiant légèrement, le projet d'avance de la Banque de France, dont il faudra bientôt renouveler le privilège.

Le ministère des Finances résiste à cette proposition, faisant remarquer, à juste raison du reste, qu'il est dangereux de faire appel au crédit à la circulation pour rétablir la situation des Monts-de-Piété, car il faudrait consentir les mêmes facilités pour de nombreux organismes touchés par la guerre.

D'autre part, il lui semble impossible de demander à la Banque de France une avance pour un temps supérieur à celui pour lequel sera vraisemblablement renouvelé le privilège.

Mais, devant l'insistance de la direction du Mont-de-Piété de Paris, le ministre des Finances étudie à nouveau la question. Il constitue une Commission composée du représentant du ministre de l'Intérieur, de celui des Finances et du Mont-de-Piété de Paris. Au nom de cette Commission, M. l'Inspecteur des Finances, de Peyster, dépose un rapport au ministre, le 5 juin 1918, et c'est sur les bases de ce rapport que l'on arrive à une entente entre l'Etat, la Ville de Paris et le département de la Seine.

La solution définitive va bientôt intervenir. Le Conseil municipal de Paris¹ et le Conseil général de la Seine² acceptent le principe de la subvention partagée avec l'Etat et limitée à 10 ans pour l'Etat, à 15 ans pour la ville et le département.

1. V. rapport Tony Michaud, n° 44, de 1918.

2. V. rapport Henri Rousselle, *B. M. O.*, 11 juillet 1918, p. 2023.

Entre temps, la reprise progressive des ventes est autorisée, et l'étude de la réorganisation administrative se poursuit. Un projet de décret est soumis au Comité des Inspecteurs généraux des Services administratifs qui donne un avis favorable sous réserve de quelques observations de détail dont il sera tenu compte dans le texte définitif.

Le 24 octobre 1918, le Président de la République signe le décret de réorganisation qui porte le contreseing du ministre de l'Intérieur et de celui des Finances.

L'article 10 de la loi des Finances du 31 mars 1919 et la loi du 16 octobre 1919 viennent compléter cette réorganisation.

II. *Les réformes.*

Bien que la question financière soit de beaucoup la plus importante, les pouvoirs publics profitent des réformes envisagées pour prendre des mesures utiles contre le trafic des reconnaissances qui devenait, dans certains centres, une véritable plaie sociale. (Voir *infra*, p. 214.)

Nous allons donner le tableau d'ensemble des moyens mis en œuvre pour arriver à la solution de ces problèmes.

A. *Au point de vue financier et s'agissant de procurer immédiatement des fonds.* — 1° Des subventions et des exonérations fiscales (art. 10 de la loi du 31 mars 1919), vont aider au remboursement des pertes de guerre et permettre de réduire les frais d'emprunt ;

2° Les Monts-de-Piété sont autorisés à se constituer un fonds de roulement au moyen de l'ouverture de comptes de dépôt de fonds. Ce moyen, conforme aux dispositions

générales de la loi de 1851 (art. 4), est déjà prévu par l'article 53 du règlement de 1865, mais les Monts-de-Piété n'en avaient fait qu'un essai timide. Aussi, l'article 2 du décret de 1918 ne fait qu'en préconiser l'extension et autoriser le remploi de l'excédent de ces fonds obtenus à bon compte en bons de la Défense Nationale, ce qui va constituer en même temps une aide au Trésor français et une source de revenus intéressante pour les Monts-de-Piété ;

3° On a permis à ces établissements de changer de nom. C'est la condition essentielle du succès des comptes de dépôts. Si quelques grosses Sociétés peuvent donner à leurs fournisseurs un chèque tiré sur le « Mont-de-Piété », parce que leur crédit est solide, la situation n'est pas la même pour un petit commerçant, surtout si ce chèque est tiré sur un petit Mont de province. Les gens seront portés à croire que le crédit ouvert au tireur provient d'opérations de prêt sur gage peu brillantes qui pèseront sur son crédit.

D'autre part, cette réforme avait depuis longtemps préoccupé l'opinion. On comptait sur elle pour ramener aux Monts-de-Piété la classe moyenne qui, partant d'une idée fausse concernant leur caractère de bienfaisance, allait se jeter dans les griffes d'usuriers, alors qu'elle aurait pu trouver facilement et à bon compte le crédit dont elle avait besoin.

Cette préoccupation apparaît déjà en 1848¹. Elle est reprise par les inspecteurs généraux dans leurs rapports², et le Comité des inspecteurs généraux est favora-

1. Voir, Templier, *Considérations pratiques sur le projet de décret concernant les Monts-de-Piété*, p. 59.

2. Voir rapport Rondel de 1912.

ble à ce changement. Il avait proposé « Caisse publique de prêts sur nantissements ». Ce titre avait l'inconvénient de ne pas suffisamment indiquer qu'il s'agissait d'un établissement public municipal et non d'un organisme d'Etat. Aussi, le Conseil de surveillance du Mont-de-Piété de Paris a proposé, dans sa séance du 10 octobre 1918, celui de « Caisse de Crédit municipal de X... » qui a été accepté.

Il faut bien dire que le choix d'un titre n'est pas chose facile. De nombreux avaient été proposés, notamment :

Banque municipale de prêts sur nantissements,
Banque publique d'avances sur gages mobiliers,
Banque publique mobilière,
Caisse publique de prêts sur gages,
Banque publique de prêts sur nantissements.

Chacun faisait l'objet de critiques sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'appesantir. On peut citer entre autre l'objection concernant le mot « Banque » qui est rejeté, car il suppose généralement un organisme privé. La critique des mots « Caisse publique » a été faite ci-dessus. Avec les mots « Caisse municipale », il peut y avoir confusion avec la Caisse de la ville, alors qu'il ne s'agit que d'un établissement public. D'autres dénominations avaient l'inconvénient de faire un titre trop long. Mais, pour que l'appellation ne puisse avoir d'inconvénient, après le titre « Caisse de Crédit municipal de X... », il doit être obligatoirement ajouté sur les documents : « Etablissement d'utilité publique fonctionnant en vertu de la loi des 8 mars, 12 avril et 24 juin 1851 » (article 1^{er}, décret du 24 octobre 1918).

Pour les habitués, il n'y a aucun doute, le « Crédit

municipal » c'est toujours le « Clou ». Pour ceux qui sont susceptibles de rencontrer pour la première fois cet organisme, le renvoi à la loi de 1851 leur permet de connaître de façon précise à quelle sorte d'établissement ils s'adressent.

D'autre part, le changement de nom ne se fait pas *ipso facto* dès la parution du décret. Les promoteurs de ce texte ont voulu attirer l'attention des municipalités sur leur devoir de surveillance concernant ces établissements, et ce n'est que sur l'*avis conforme* du Conseil municipal que le changement peut s'effectuer. D'après l'enquête officielle de 1929, huit Monts-de-Piété n'ont pas jugé nécessaire de profiter de cette faculté : Angers, Avignon, Beaucaire, Brignoles, Carpentras, l'Isle-sur-la-Sorgue et Versailles.

B. *Dispositions tendant à assurer l'équilibre financier futur des établissements.* — Pour qu'en cas de nouvelle crise les Monts-de-Piété puissent remplir intégralement leur rôle, c'est-à-dire prêter abondamment à un taux raisonnable, il faut les libérer de la sujétion de l'emprunt. Pour cela, on leur permet de se constituer une dotation provenant de la capitalisation des bénéfices que certains d'entre eux devaient verser aux hospices (voir *supra*, p. 29) (article 10, loi du 31 mars 1919).

C. *Lutte contre le trafic des reconnaissances.* — Cette question sera reprise ultérieurement dans le détail (voir *infra*, p. 214). Elle avait déjà fait l'objet des préoccupations des auteurs et des administrateurs au cours du XIX^e siècle. Les réformes adoptées portent sur l'amélioration de l'estimation par la réduction de la durée du prêt (article 3 du décret du 24 octobre 1918) ; la modification

des règles de nomination des commissaires-priseurs (article 4) et l'interdiction de pratiquer habituellement l'achat des reconnaissances (article 3 de la loi du 16 octobre 1919).

Enfin, l'article 5 du décret de 1918 prévoit l'ouverture de succursale *extra muros* (voir *infra*, p. 72).

III. Validité du décret de 1918.

Le décret du 24 octobre 1918 a été élaboré sur la demande du Mont-de-Piété de Paris. Les établissements de province ont ensuite demandé le bénéfice de ces dispositions, et, comme il n'y avait pas de raisons de le leur refuser, elles leur ont été appliquées. Mais il apparaît nettement que certains articles n'ont en vue que l'administration parisienne (voir notamment article 3).

Or, nous nous trouvons en face d'un décret simple. Il a été pris rapidement étant donné les circonstances dramatiques devant lesquelles on se trouvait alors. Toutefois, il a été sérieusement étudié puisqu'il est issu des discussions relatives à l'organisation financière qui ont duré de 1915 à 1918. D'autre part, il a été l'objet d'un avis favorable du Comité des inspecteurs généraux des Services administratifs (14 mai 1918) et de l'approbation du ministre des Finances qui l'a contresigné.

D'aucun sont allés jusqu'à nier sa validité, invoquant pour prétexte que, s'agissant d'un texte réglementaire, il aurait dû être pris en forme de règlement d'administration publique, avec l'avis du Conseil d'Etat, voire même par la voie législative. Ce n'est pas à un point de vue théorique que cette question doit être envisagée. Il vaut mieux examiner sur quelles mesures portent les diffé-

rents articles du décret et se demander ensuite par quelles sortes de textes elles étaient réglementées auparavant.

Mais l'article 6 du décret de 1918 qui apporte des précisions intéressantes sur la portée de ce décret spécifie que toutes les dispositions *réglementaires* contraires au présent décret sont et demeurent abrogées. Les textes relatifs aux Monts-de-Piété sont de formes très diverses. Ils ont été pris par des autorités qui souvent cumulaient le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif. Il convient donc de se demander quelles sont dans un même texte les dispositions ayant le caractère réglementaire et qui peuvent être modifiées par le décret de 1918 et celles ayant le caractère législatif et qu'une loi seule peut transformer.

Cette distinction est très plausible. Elle permet de faire une application rationnelle de la règle selon laquelle un texte pris par une autorité ancienne doit être modifiée par l'autorité actuelle qui s'occupe normalement des questions dont il traite (C. E. — Brousse, 30 juillet 1880. D. 1881.3.73).

Partant de ces principes, la validité des articles 2, 3, 4 et 5 de ce décret est évidente.

L'article 2 vise à l'extension des comptes de dépôts et au emploi des disponibilités. Comme il a été dit plus haut, ces opérations, conformes à l'article 4 de la loi de 1851, étaient prévues à l'article 53 du règlement de 1865, aux articles 43 et 44 du même règlement et ceux n° 756 à 761 de l'Instruction générale du 20 juin 1859. Il s'agit d'arrêtés ministériels qui peuvent être parfaitement modifiés par un décret simple.

L'article 3 est spécial à Paris. Il est relatif à la durée des prêts réglée par l'article 5 des lettres patentes de 1777

et l'article 54 du décret du 8 Thermidor, an XIII. La Cour de Paris, dans un arrêt du 27 octobre 1932 (*Gaz. Tr.*, 28, 29 déc. 1932), a précisé la portée de cette règle. Le délai d'un an est la durée maximum du prêt, mais une simple mesure réglementaire peut la réduire lorsque les circonstances l'exigent. Il est bien entendu que les établissements de province sont liés par leurs statuts et ne peuvent appliquer le décret de 1918 qu'en obtenant les modifications nécessaires par décret en forme de règlement d'administration publique (v. *infra*, p. 67).

L'article 4 réglemente la nomination des commissaires-priseurs. C'est une mesure d'administration intérieure. Il n'est en rien dérogé à leur privilège qui demeure entier. Si ce décret modifie les statuts d'un Mont-de-Piété, la procédure normale doit être suivie, mais s'il n'apporte de modifications qu'au règlement intérieur élaboré par le Conseil d'administration, il est directement applicable. En fait, cette disposition vise surtout le Mont-de-Piété de Paris et modifie l'article 31 du règlement du 8 thermidor an XIII. Pour cela, un décret simple suffit.

L'article 5 concerne les succursales *extra muros*. Elles ne sont interdites nulle part; rien n'empêchait d'en établir, puisque le règlement de 1865 prévoit l'existence de succursales sans spécifier si elles seront *intra* ou *extra muros*. Le décret de 1918 ne fait donc que réglementer la création de ces établissements secondaires à une époque où leur généralisation est particulièrement d'actualité.

La seule objection possible concerne le Crédit municipal de Paris. L'article 3 des lettres patentes de 1777 précise que les bureaux de ville doivent être établis dans « notre bonne ville de Paris ». Les observations présen-

tées en tête de ce paragraphe ont ici leur application. Emanant de l'autorité royale, ces lettres patentes peuvent avoir un caractère législatif, et il est possible de soutenir qu'une loi seule les modifierait valablement. Mais rien n'empêche de prétendre que cette disposition des lettres patentes n'a qu'un caractère réglementaire, le roi ayant agi en qualité de chef du pouvoir exécutif, de chef de l'administration et qu'en cette même qualité le Président de la République peut parfaitement la modifier.

Cette question d'interprétation est délicate, et il est probable qu'en pratique sa solution dépendrait de l'opinion de l'administration supérieure au moment où le Crédit municipal de Paris proposerait la création de succursales *extra muros*.

En droit strict, il s'agit de l'organisation d'une administration publique. En se référant aux principes sus-énoncés, il n'y a pas de doute que, sauf dispositions contraires expresses de la loi, cette matière est de la compétence du pouvoir exécutif. Le décret de 1918 est donc sans hésitation applicable à l'établissement de Paris.

L'article 1^{er} du décret de 1918 autorise les Monts-de-Piété à prendre le titre de « Caisse de Crédit municipal ». Ce texte est assurément en contradiction avec la loi du 24 juin 1851 dont l'article 1^{er} décide que « les Monts-de-Piété ou Maisons de prêts sur nantissement, seront institués... » selon certaines formes sur lesquelles il n'est pas utile de s'étendre maintenant. La loi de 1851 consacre donc les expressions « Mont-de-Piété » et « Maisons de prêt sur nantissements ». Seule, une autre loi peut autoriser un changement de dénomination ; un

décret est inopérant et l'article 1^{er} du décret de 1918 est illégal.

Mais l'article 10 de la loi du 31 mars 1919 a consacré législativement cette appellation :

« A partir de la promulgation de la présente loi et nonobstant toutes dispositions contraires qui sont et demeurent abrogées, les *Monts-de-Piété ou Caisses de Crédit municipal* auront la faculté... »

Les réformes qui viennent d'être examinées sont donc comprises dans des textes parfaitement réguliers quant à la forme et quant au fond, et il n'est pas possible d'arguer la nullité ou l'illégalité du décret du 24 octobre 1918.

§ 3. *Effets de la réorganisation de 1918-1919.*

Les bons effets de la réorganisation de 1918 ressortiront au cours de l'examen de l'organisation et du fonctionnement de l'institution. Mais, pour être complet, il est bon de présenter dès maintenant un rapide tableau d'ensemble et d'indiquer globalement les améliorations apportées ainsi à la bonne marche des Caisses de Crédit municipal.

1° *Les fonds de roulement.* — Avant guerre, les fonds de roulement des Monts-de-Piété étaient constitués par la dotation ou par l'emprunt. La dotation était forcément limitée. Elle ne pouvait suffire que dans les petits établissements. Ceux dont les opérations avaient pris un peu d'ampleur devaient emprunter et n'avaient à leur disposition que les bons de Caisse qui, le plus souvent étaient placés dans le public.

L'adjonction des comptes de dépôt est venue mettre à la disposition de l'administration des fonds en grandes

quantité et à très bon compte. Le succès de ce service est très réel puisqu'il accusait un mouvement de 3 milliards de francs en 1929 et un solde de près de 350 millions au 31 décembre de la même année. Les établissements importants y ont tous recours et tendent à les substituer aux emprunts sur bons de caisse beaucoup trop onéreux. Pour Paris, ce mouvement est très symptomatique.

Pendant ces dernières années, le montant de l'emprunt par bons de caisse a diminué. De 130.628.705 francs en 1929 à 104.153.410 francs en 1930, 62.812.400 francs en 1931, 60.794.920 francs en 1932. Pendant ce temps, le solde des comptes de dépôt au 31 décembre progresse de 267.920.594 francs en 1929 à 370.966.600 fr. en 1930, 440.149.044 francs en 1931, 480.913.608 francs en 1932¹.

Une notable économie peut être ainsi réalisée, le taux d'intérêt des bons de caisse étant en moyenne de 3,117 % en 1932, alors que le taux des comptes de dépôt n'est que de 1%.

Par ce moyen, la trésorerie jouit de plus grandes facilités. Un peu de publicité, un taux légèrement plus élevé que celui des banques permet immédiatement d'accroître le nombre des comptes de dépôt, alors qu'il est plus difficile et plus onéreux d'augmenter le nombre des souscripteurs de bons de caisse, ces valeurs s'adressant à une clientèle limitée.

2° *La dotation.* — De nombreux Monts-de-Piété avaient déjà pu, depuis 1851, se constituer une dotation importante. Mais la dotation mobilière a cru très rapide-

1. Renseignements relevés sur les comptes administratifs annuels et l'enquête du Ministère du commerce de 1929.

ment dans les dernières années. Les chiffres donnés pour la période 1919 à 1929 sont particulièrement probants. Cet accroissement est dû en grande partie à la réorganisation financière qui a permis de combler le déficit endémique du budget par le remploi des disponibilités en valeurs d'Etat.

C'est grâce à la loi de 1919 que le Crédit municipal de Paris a pu constituer sa dotation. Voici quelques chiffres :

Etablissements	1913	1919	1929
Bordeaux	3.921.550,32	3.905.806,50	5.407.222,41
Lille	687.301,77	430.408,10	630.673,10
Lyon	681.828,61	652.029,22	2.007.405,23
Marseille	889.133,63	155.829,22	1.124.988,50
Nantes	199.435,91	167.816,93	748.680,01
Nice	925.354,16	1.140.172,98	4.202.938,26
Paris	néant	5.276.059,07	36.049.445,01
Toulon	305.113,77	40.109,84	1.996.773,74
Toulouse	934.972,62	764.230,35	1.422.154,34

L'importance croissante de la dotation a contribué à réduire l'emprunt par bons de caisse et à diminuer le taux d'intérêt des prêts.

3° *Les subventions.* — Deux sortes de subventions avaient été proposées au Mont-de-Piété de Paris : celles contribuant à la réorganisation financière, partagées entre l'Etat, le département de la Seine et la Ville de Paris et celle offerte par le Conseil municipal de Paris lorsqu'il décida spontanément de porter les traitements des employés du Mont-de-Piété au même niveau que ceux de la ville.

Celle-ci est consentie pour 30 ans. Elle s'accroît avec l'augmentation des traitements. Elle a été pour l'exercice de 1932 de 8.303.000 francs.

En ce qui concerne les premières subventions, depuis 1924, celle de l'Etat est supprimée. Seuls, la Ville de Paris et le département de la Seine continuaient à verser globalement 1.200.000 francs.

En 1933, le Crédit municipal de Paris a pu renoncer à cette subvention et faire une remise de un million sur celle relative au personnel. A notre connaissance, il n'existe pas beaucoup d'établissements publics, même à caractère industriel et commercial qui aient pris pareille position.

4° *Difficultés créées par l'affaire de Bayonne.* — D'autre part, c'est grâce aux dotations constituées que les C. C. M. ont pu résister aux demandes massives de remboursement sous l'effet de la panique provoquée par l'affaire de la C. C. M. de Bayonne. Au début de 1934, ces demandes sont montées en quelques jours à une centaine de millions pour l'ensemble des Caisses dont le fonctionnement, grâce à la souplesse du nouveau régime, n'en a pas été affecté.

5° *Diminution du taux d'intérêt des prêts.* — Cette aisance financière n'a pas été obtenue en augmentant les charges des emprunteurs. Bien au contraire, les taux d'intérêt des prêts n'ont fait que baisser depuis la fin de la guerre et même par rapport à avant-guerre (voir *infra*, p. 200).

Les charges nouvelles ont été compensées par les bénéfices retirés des emplois.

*
**

Des critiques ont été faites à cette réorganisation. On lui a reproché d'entraîner les C. C. M. vers des opéra-

tions financières hasardeuses, et une opinion courante dans la presse lui attribuait une part de responsabilité dans l'affaire de Bayonne. Ces reproches sont absolument dénués de fondement et seront examinés avec soin au chapitre IV.

CHAPITRE II

ORGANISATION

Le but de ce chapitre est l'étude du statut juridique des Caisses de Crédit municipal et des Monts-de-Piété ainsi que des divers organes dont ils sont composés.

Il est divisé en quatre sections :

- 1° Caractère juridique des Caisses de Crédit municipal et des Monts-de-Piété¹ ;
- 2° Leur monopole ;
- 3° Leurs organes d'action ;
- 4° Les organes de contrôle et de tutelle administrative.

SECTION I. — CARACTÈRES JURIDIQUES DES CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL ET DES MONTS-DE-PIÉTÉ.

On a toujours accordé la personnalité juridique aux Monts-de-Piété fondés par la charité privée ainsi qu'à ceux organisés comme établissements indépendants. Mais

1. Entre les Caisses de Crédit municipal et les Monts-de-piété il n'y a qu'une différence de dénomination. Les règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les problèmes administratifs et économiques les concernant sont les mêmes. Aussi, nous donnerons globalement à ces établissements le nom de Caisses de Crédit municipal, parce qu'il est aujourd'hui le plus répandu.

on s'est longtemps demandé si les Monts-de-Piété créés par les hospices pouvaient la revendiquer.

Cette question était vivement discutée, car elle mettait notamment en jeu les intérêts de l'Assistance publique de Paris au sujet de la propriété des immeubles du Mont-de-Piété¹. Aujourd'hui, cette controverse n'a plus qu'un intérêt historique, car nul ne conteste la personnalité civile de toutes les Caisses de Crédit municipal.

Pour Paris, les arguments en faveur de cette dernière thèse qui a triomphé lors de l'arbitrage du Conseil municipal du 30 novembre 1885, ont été exposés dans un rapport de l'inspecteur général Claveau, en 1879².

Ils peuvent se résumer très facilement. Dès la création, en 1777, il y a séparation entre les comptes du Mont-de-Piété et ceux de l'Hôpital général, si bien que des contrats de prêt et de bail sont conclus entre les deux administrations. En outre, d'après les textes, le Mont-de-Piété a le droit d'ester en justice, et l'article 12 du règlement annexé au décret du 8 thermidor an XIII, spécifie qu'il peut être propriétaire d'immeubles. La question ne fait donc pas de doute aujourd'hui : il peut être sujet de droit, il a donc la personnalité juridique.

Mais il convient de se demander dans quelle catégorie, établissements publics ou établissements d'utilité publique, doivent être classées les Caisses de Crédit municipal. Il est bien probable que cette question n'aurait pas fait de difficulté si la loi du 24 juin 1851 avait été muette sur ce point et n'avait déclaré expressément dans son article premier :

1. V. *supra*, p. 29.

2. Claveau, *Rapport pour examiner les questions relatives à la séparation du Mont-de-piété d'avec les hospices de Paris*, p. 3.

« Les Monts-de-Piété ou maisons de prêts sur nantissements seront institués comme *établissements d'utilité publique* », car, au point de vue des règles générales du droit, il semble bien qu'on soit en face d'établissements publics malgré le texte susvisé¹. Bien que cette question n'ait plus qu'un intérêt historique, il est curieux d'en reprendre les grandes lignes, car elle a agité le forum des juristes pendant plus d'un demi-siècle.

Les arguments de ceux qui étaient partisans de classer les Monts-de-Piété parmi les établissements d'utilité publique peuvent être ainsi analysés :

1° Le texte de l'article premier de la loi de 1851 est parfaitement clair et formel; il n'y a pas lieu de vouloir prouver contre ses énonciations ;

2° Chaque Mont-de-Piété fonctionne en vertu de statuts qui lui sont propres tout comme n'importe quel établissement d'utilité publique;

3° Le Tribunal des Conflits dans un arrêt du 5 mai 1900 (Lebon, p. 326) a décidé que l'action intentée par un commissaire-priseur contre le Mont-de-Piété doit être portée devant le Tribunal civil; il faut en conclure que nous sommes devant un organisme privé;

4° Enfin, il n'est pas possible de considérer les Monts-de-Piété comme des établissements de bienfaisance, car fondés pour lutter contre l'usure, leur rôle est de pratiquer le prêt sur gage, opération purement privée, et, le plus souvent, avec le concours de capitaux empruntés à des particuliers; ils ne sont donc pas chargés d'un service public².

1. Plytas, « Nature juridique des Monts-de-piété », *Revue générale d'administration*, 1912, t. 105, 2^e partie, p. 5.

2. Tissier *Traité théorique et pratique des Dons et Legs*, 1896, n° 202.

5° La loi de 1851 (art. 2) renforce ce dernier argument en déclarant que les Monts-de-Piété sont, quant à leurs règles de comptabilité, « assimilés » aux établissements de bienfaisance : le législateur juge qu'ils en sont distincts.

Ce faisceau de preuves est important, mais ne résiste guère à la critique bien que des auteurs considérables comme Duguît et Hauriou¹ aient soutenu cette thèse.

Leurs adversaires² sont sur un terrain solide en déclarant qu'il ne faut pas accorder trop d'importance à la loi de 1851 car à l'époque de son élaboration la distinction entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique n'était pas nettement établie. Cette différenciation n'est consacrée pour la première fois que dans la loi du 26 juin 1862 relative aux emprunts des départements, des communes et des établissements publics.

Le fait d'avoir des statuts spéciaux n'est pas une raison suffisante pour les exclure des établissements publics, car ces statuts sont des décrets du pouvoir exécutif qui ont un caractère réglementaire. Du reste, d'autres établissements publics, notamment les caisses des écoles sont ainsi institués.

L'emploi de deniers privés pour assurer le fonctionnement du prêt sur gage n'est pas un argument bien solide. D'abord, pour certains Monts-de-Piété, et non des moindres, les premiers fonds ont été avancés par les hospices et sont des deniers publics. D'autre part, ce n'est

1. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 9^e éd., p. 411.

2. Ducrocq, *Cours de Droit administratif*, t. VI, p. 550. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, t. I, p. 229. Avril, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, p. 310.

pas l'origine qui confère aux fonds le caractère de deniers publics ou de deniers privés, mais bien plutôt le but dans lequel ils sont employés et au point de vue administratif, la réglementation dont ils font l'objet. Et, en effet, bien que l'Etat comme les Monts-de-Piété emprunte aux particuliers, personne ne considère ces fonds comme des deniers privés. Il en est de même des sommes empruntées par les Chemins de Fer de l'Etat qui constituent des deniers publics bien qu'employés dans un service commercial. Les fonds des hospices présentent des caractères identiques, même s'ils proviennent de la générosité des particuliers.

En outre les fonds des Monts-de-Piété sont considérés par l'Administration comme des deniers publics, étant soumis aux règles de l'Instruction générale du 20 juin 1859 relative aux établissements de bienfaisance et les comptables les manipulant sont des comptables publics assujettis au contrôle juridictionnel des Conseils de Préfecture et de la Cour des Comptes. Ces fonds sont employés dans un but d'intérêt général : la suppression de l'usure; en cela, ils apportent une aide à des particuliers, mais c'est le caractère de toute dépense publique.

Enfin, dernier argument : organisés par l'autorité administrative supérieure, les Monts-de-Piété ont leurs agents nommés par elle. Ils sont, en outre, soumis aux règles générales de la tutelle administrative.

La discussion doctrinale n'est donc guère probante et les auteurs sont, comme toujours, partagés. La jurisprudence antérieure à 1919 n'est pas plus nette.

L'arrêt du Tribunal des Conflits susvisé du 5 mai 1900 n'apporte pas un argument bien solide. Il décide simplement que les contestations relatives au privilège des

commissaires-priseurs relèvent des tribunaux civils. Rien ne permet d'en déduire que les Monts-de-Piété sont établissements d'utilité publique.

Un arrêt du Conseil de Préfecture de la Seine du 26 avril 1880 (D. 1880.3.72) décide que les Monts-de-Piété étant établissements d'utilité publique n'ont pas besoin d'autorisation de plaider. Mais un arrêt précédent de la Cour de cassation du 18 décembre 1866 (D. 67.1.122) déclare, au contraire, que les Monts-de-Piété, bien qu'établissements publics, ne sont pas assujettis à l'autorisation préalable de plaider des Conseils de Préfecture, car une telle formalité ne peut résulter du droit commun et aucun texte spécial ne la prévoit expressément pour les Monts-de-Piété.

Enfin, un arrêt de la Cour de cassation du 3 avril 1878 (D. 1878.1.178) rendant applicable aux emprunts des Monts-de-Piété l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1872 sur l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, décide dans un de ces attendus que le Mont-de-Piété est un établissement public, mais par sa destination, constitue un établissement d'utilité publique. C'est une thèse certes conciliante, mais qui ne doit pas être retenue, car le droit fiscal envisage sous un jour très particulier les institutions et les actes juridiques.

Avant guerre, l'imprécision planait donc autant sur la jurisprudence que sur la doctrine.

Il en est différemment aujourd'hui. L'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 1919, Affaire Brincat, (Lebon, p. 535, Dalloz, 1922.3.13 ¹) déclare tout net que les Monts-de-Piété sont des établissements publics nonobstant l'article 1^{er} de

1. Voir note de M. Henri Puget.

la loi du 24 juin 1851, car cette loi les a qualifié d'établissements d'utilité publique « à une époque où la distinction entre ces deux sortes d'établissements n'était pas encore nettement précisée. »

Leur caractère d'établissement public ressort pour le Conseil d'Etat des faits suivants :

1° Ils sont institués pour exercer le monopole du prêt sur gage;

2° Ils sont créés par décret avec avis du Conseil municipal;

3° Les administrateurs sont nommés par le Préfet.

Le Conseil d'Etat en conclut que les deniers manipulés par les Monts-de-Piété sont des deniers publics et ses comptables, des comptables publics.

Cette théorie a été confirmée législativement par la loi du 12 avril 1922 dont le paragraphe 1^{er} de l'article premier est ainsi conçu :

« Toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par les départements, les communes, les asiles d'aliénés, les dépôts de mendicité, les Monts-de-Piété et tous les établissements publics, toutes significations de cession ou transport desdites sommes et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le paiement devront être faites entre les mains des comptables sur les caisses desquels les mandats sont délivrés. »

Dans ce texte, en effet, les Monts-de-Piété sont compris dans une énumération d'établissements publics.

Tranché par la voie législative, le différend qui a soulevé la doctrine et la jurisprudence pendant de nombreuses années, est aujourd'hui résolu.

Cette question n'a pas qu'un intérêt doctrinal. Indépendamment de la portée qu'elle peut avoir au point de

vue général, elle a une importance toute particulière en matière fiscale depuis la loi du 29 décembre 1929 dont l'article 17 exonère de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, les emprunts contractés par les départements, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics.

SECTION II. — LE MONOPOLE DES CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL ET DES MONTS-DE-PIÉTÉ.

Ce sont les abus des Lombards et des prêteurs privés qui ont enclin le législateur à donner le monopole du prêt sur gage aux maisons dûment autorisées, c'est-à-dire aux Monts-de-Piété. Ce monopole leur a été conféré par le décret-loi du 16 pluviôse an XII :

« Aucune maison de prêts sur nantissement ne pourra être établie qu'au profit des pauvres et avec l'autorisation du Gouvernement. »

Il est aujourd'hui sanctionné par l'article 411 du Code pénal. Etant donné son importance, le premier alinéa de cet article mérite d'être cité in extenso :

« Ceux qui auront établi ou tenu des maisons de prêt sur gages ou nantissements sans autorisation légale, ou qui, ayant une autorisation n'auront pas tenu un registre conforme aux règlements, contenant de suite, sans aucun blanc ni interligne, les sommes ou les objets prêtés, les noms, domicile et profession des emprunteurs, la nature, la qualité, la valeur des objets mis en nantissement seront punis d'un emprisonnement de quinze jours au moins, de trois mois au plus, et d'une amende de 100 à 2.000 francs. »

Précisons d'abord que le délit prévu à l'article 411 du Code pénal est un délit d'habitude. Ne sont passibles de ses sanctions que ceux qui ont tenu irrégulièrement une maison de prêt sur gages; le contrat de prêt sur gage peut être régulièrement conclu entre particuliers. Il est valable si les formalités prescrites au Code civil ou au Code de commerce ont été respectées (v. *supra*, p. 5). Il ne peut alors faire l'objet d'aucune poursuite.

Il faut donc faire la preuve de la répétition des prêts sur gage, mais il importe peu, du reste, que les prêts n'aient été consentis qu'à une seule personne, il suffit que les juges du fait aient établi la tenue d'une maison de prêts sur gages et pour cette constatation, ils sont souverains (V. Cass. crim., 17 juillet 1924, *Gaz. Trib.* du 5 septembre 1924).

Cela posé, nous allons déterminer l'étendue du monopole des Caisses de Crédit municipal, d'abord par rapport à la nature des objets mis en gage et ensuite par rapport à la qualité des emprunteurs.

L'article 411 du Code pénal ne semble pas faire de distinction quant à la nature des objets mis en gage. Mais tout le monde est d'accord pour décider qu'il ne s'applique pas à la mise en gage d'immeubles. Du reste, ce contrat est rarement conclu; il est avantageusement remplacé par l'hypothèque dont la pratique est absolument libre, à condition de respecter les lois civiles. Toutefois le Crédit Foncier de France jouit d'avantages civils et fiscaux en ce qui concerne ce contrat qui n'entre pas dans les attributions des Caisses de Crédit municipal françaises.

En ce qui concerne les meubles, l'interdiction de prêter habituellement sur gage sans autorisation gouverne-

mentale semble s'appliquer à tous les cas, que le nantissement soit corporel ou incorporel. Mais, si l'on considère que l'article 411 a pour but de réprimer les malhonnêtetés commises par les prêteurs et que ces derniers prêtaient exclusivement sur meubles corporels, les meubles incorporels étant fort peu répandus en 1810, il semble plus logique de décider que cet article n'a visé que le prêt sur gage corporel.

D'autre part, les textes organisant les Monts-de-Piété, les lois du 18 pluviôse an XII et du 24 juin 1851, ne les autorisent qu'à recevoir des gages corporels. Les règlements administratifs et la pratique journalière sont dans le même sens. Un amendement à la loi de 1851, tendant à les habilitier à prêter sur valeurs mobilières a été repoussé. Et aujourd'hui cette idée est renforcée par le fait qu'une loi, celle du 25 juillet 1891, a été jugée nécessaire pour les autoriser à prêter sur titres, et que ce genre de prêt fait pour eux l'objet d'un certain nombre de restrictions.

Aussi, de nombreux arrêts ont reconnu la liberté de l'exercice habituel du nantissement de meubles incorporels et décidé que cette activité ne pouvait faire l'objet de poursuites. (Voir notamment Cass. crim., 15 avril 1876. D. 76.1.404.)

En conséquence, les avances sur valeurs mobilières peuvent être librement pratiquées par les banques, et avant la loi du 26 juillet 1917, il a été décidé que l'article 411 ne s'appliquait pas au prêt sur dépôt de titres de pension ou de brevet de légionnaire (Voir arrêt précité).

Aujourd'hui, ce genre de prêt est interdit aux particuliers. Seules les Caisses de Crédit municipal, la Caisse

Nationale d'Epargne et certaines sociétés philanthropiques peuvent l'exercer.

Mais alors, partant du principe de la liberté du prêt sur meubles incorporels, va-t-on autoriser le prêt sur reconnaissances des Caisses de Crédit municipal et des Monts-de-Piété ?

A cette question, la jurisprudence a répondu négativement. Dans un arrêt du 19 mai 1876 (D. 76.1.404, 2^e espèce), la Cour de cassation a déclaré avec juste raison que la reconnaissance n'était que le récépissé de dépôt du meuble corporel dans les magasins du Mont-de-Piété. Cette reconnaissance étant au porteur, le possesseur peut se faire délivrer le meuble que détient l'établissement prêteur. Remettre cette reconnaissance en gage, c'est consigner le meuble lui-même.

Cette application de l'article 411 du Code pénal est particulièrement heureuse, car elle empêche une fraude facile qui aurait rendu illusoire la loi du 16 pluviôse, an XII et l'article 411 du Code pénal.

Un individu aurait pu, en qualité de correspondant messagiste (v. *infra*, p. 237), prendre un objet à un particulier et l'engager pour le compte de ce dernier au Mont-de-Piété ; il aurait demandé le prêt le plus réduit possible et ensuite aurait consenti sur la reconnaissance délivrée un prêt normal à son client. De cette façon, sans avoir les frais de garde et d'entretien, il aurait pu effectuer une opération très avantageuse et prêter sur gage, malgré les interdictions légales.

La jurisprudence n'a pas voulu qu'on puisse tourner aussi impunément la loi, et même avant la loi du 16 octobre 1919, elle avait décidé que les ventes à réméré de reconnaissances tombaient sous le coup de l'article 411

du Code pénal lorsqu'elles servaient à simuler un prêt sur gage (V. *infra*, p. 215).

Les Caisses de Crédit municipal ont donc en principe le monopole du prêt sur gage corporel. Toutefois, certains établissements ont exceptionnellement, en vertu des textes qui les instituent, le droit de faire des avances avec nantissement d'objets corporels.

C'est ainsi que la Banque de France (en vertu de ses statuts) peut prêter sur lingots d'or, et les comptoirs et sous-comptoirs d'escompte peuvent effectuer des prêts sur consignation de marchandises (Loi du 30 juin 1840).

Voilà donc déterminée l'étendue du monopole des Caisses de Crédit municipal concernant la nature du gage. Il reste à examiner maintenant les limites de ce monopole, compte tenu de la qualité de l'emprunteur.

La loi du 28 mai 1853 et la loi du 31 août 1871 permettent aux Magasins généraux de prêter sur consignation de marchandises à des commerçants pour les besoins de leur commerce. Ces Magasins généraux sont donc, concurremment avec les Caisses de Crédit municipal, autorisés à prêter sur gages corporels.

L'opération de prêt sur gages étant avantageuse, certains établissements avaient tendance à étendre leur clientèle. Ils prêtaient sur gages à des courtiers qui n'étaient que les intermédiaires de particuliers non commerçants. Ils arrivaient ainsi à tourner la prohibition de l'article 411 du Code pénal et donnaient pour arguments, en faveur de la légalité de cette opération que le prêt était consenti à un commerçant, le courtier, et que, d'autre part, ils n'avaient pas à s'enquérir de l'origine des marchandises.

Voyant le danger d'une pareille argumentation, qui

mettait à néant la protection de l'article 411, les Caisses de Crédit municipal ont riposté vigoureusement en déposant à chaque fois une plainte avec constitution de partie civile que les tribunaux ont jugée parfaitement valable. (C. A., Paris, 14 juin 1933, *Gaz. Trib.*, 28-29 juin 1933.)

Tous les arrêts rendus¹ s'inspirent des mêmes principes. Les lois sur les Magasins généraux n'ont en rien dérogé à l'article 411 du Code pénal. Elles permettent à ces établissements de pratiquer le prêt sur gage, mais sous les conditions suivantes :

- 1° L'emprunteur doit être commerçant ;
- 2° Il doit emprunter sur des marchandises qui lui appartiennent en propre ;
- 3° Ces marchandises doivent faire partie de son commerce courant et normal.

En dehors de ces conditions, qui permettent une juste et scrupuleuse application des lois susvisées, le prêt sur gages n'est pas permis aux Magasins Généraux et notamment, il leur est interdit de prêter à des courtiers, car ceux-ci n'ayant jamais un stock de marchandises ne peuvent être que des intermédiaires (v. arrêt susvisé du 14 juin 1933, Cour d'appel de Paris). Il leur est également interdit de prêter à des commerçants sur des marchandises qui ne feraient pas partie de leur commerce ou qui, faisant partie de ce commerce, appartiendraient à des particuliers (v. Cass., 24 janvier 1884). Dans tous ces cas, seules les Caisses de Crédit municipal peuvent effectuer l'opération.

1. V. notamment : Cass. crim., 24 janvier 1884 (D. 84.1.425); Cass. crim., 2 janvier 1890 (D. 90.1.191); Tr. corr. Seine, 24 déc. 1895 (*Gaz. Pal.*, 96.1.82) et surtout Cour d'appel de Paris, 14 juin 1933 (*Gazette Tribunaux*, 28-29 juin 1933).

Certains établissements ont cru pouvoir objecter que l'article 411 ne s'applique qu'au prêt civil et qu'en matière commerciale la liberté reste complète. Rien dans ce texte ne peut permettre une semblable distinction, et la jurisprudence a repoussé cet argument (Cass., 2 janv. 1890, v. note ci-dessus.)

D'autre part, les Magasins Généraux sont répréhensibles même si le prêt sur gages irrégulier est fait sous la forme d'une vente à réméré dès que la simulation peut être prouvée (Cass., 2 janvier 1890, précité.)

En résumé, le monopole des Caisses de Crédit municipal s'étend donc exclusivement au prêt sur meubles corporels, la liberté étant laissée au prêt sur gages incorporels (qui peut être limitativement pratiqué par les Monts-de-Piété) sous réserve des deux correctifs suivants :

1° Pour les besoins du commerce, des prêts sur gages corporels peuvent être consentis par certaines institutions ;

2° Le prêt sur brevet de pension est interdit et le monopole en est conféré aux Caisses de Crédit municipal concurremment avec certaines administrations.

SECTION III. — L'ORGANISATION ACTIVE.

Depuis leur création, les Monts-de-Piété ont été organisés sur les mêmes principes qui ont déjà été exposés dans de nombreux ouvrages¹. Il y a peu de nouveautés à ajouter, aussi nous exposerons très rapidement les règles traditionnelles d'organisation en insistant surtout sur les innovations. Mais, comme le contrôle des Caisses

1. Voir Bibliographie.

de Crédit municipal qui avait très normalement fonctionné jusqu'à ces temps derniers a fait l'objet d'une véritable polémique depuis les derniers incidents du Crédit municipal de Bayonne, il mérite d'être tout spécialement étudié.

D'autre part, au cours de cette rapide étude, nous nous attacherons à faire ressortir les différences importantes qui existent entre le Crédit municipal de Paris et ceux de province.

Cette section se divise en quatre paragraphes traitant : le premier, de l'organisation administrative ; le second, de l'organisation financière ; le troisième, des règles fiscales particulières aux Caisses de Crédit municipal, et le quatrième, du contrôle et de la tutelle administrative.

§ 1. *L'organisation administrative.*

I. Création d'une Caisse de Crédit municipal.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 24 juin 1851, les Caisses de Crédit municipal sont instituées avec l'assentiment des Conseils municipaux par décrets rendus en Conseil d'Etat.

Remarquons dès maintenant l'intervention du Conseil municipal. Le législateur a voulu faire de ces organismes des établissements publics communaux et inciter la commune à exercer un contrôle sur leur fonctionnement.

Le décret d'institution approuve en même temps les statuts. L'organisation des Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété n'est pas uniforme. Selon les besoins locaux, selon les services que l'on attend d'eux, bien que leur but soit commun, leur organisation présente dans les détails de nombreuses différences concernant notam-

ment le maximum du prêt, sa durée, la nature des objets acceptés à l'engagement, etc.

Le Conseil d'Etat, depuis un avis du 12 juillet 1807, refuse d'établir les Monts-de-Piété dont les premiers fonds seraient avancés par des actionnaires, donnant pour motif que par ce procédé « on appellerait des étrangers au partage des bénéfices et ferait ainsi tourner en spéculations privées des établissements qui ne doivent se proposer que la bienfaisance publique¹ ».

Seules, la Commune ou la Caisse des hospices peuvent avancer les fonds nécessaires à la création de l'établissement.

II. *Les différents organismes.*

Pour l'étude des différents organismes qui collaborent au fonctionnement des Caisses de Crédit municipal, il faut faire une distinction entre Paris et la province.

Pour la province, chaque Caisse est administrée par un Conseil d'administration prévu à l'article 2 de la loi de 1851. Présidé par le maire de la commune, les membres sont nommés par le préfet ; ils sont choisis pour un tiers dans le Conseil municipal, pour un autre tiers parmi les administrateurs des établissements charitables et le troisième parmi les autres citoyens domiciliés dans la commune. Le décret d'institution détermine l'organisation de chaque Conseil.

La composition de ce Conseil fait également ressortir le caractère nettement communal de ces établissements.

Il peut être généralement révoqué par décision du pré-

1. V. Merlin, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* (1827-1828), mot : « Mont-de-Piété. »

fet, sauf pour les Monts-de-Piété établis par fondation charitable, prêtant gratuitement ou à un taux peu élevé : le préfet doit respecter les prescriptions de l'acte constitutif (C. E., 3 juin 1881. Ripert et autres, Lebon, page 605.)

Le Conseil d'administration assure la direction de l'établissement conformément aux règles fixées par le décret d'institution. En fait, malgré leur diversité apparente, les règles de gestion sont à peu près les mêmes partout. Ses décisions sont exécutées par le directeur, nommé par le préfet sur présentation du Conseil (Article 2 de la loi de 1851.) Ces fonctions peuvent être valablement dévolues à une femme¹ (C. E., 18 février 1921. Mahut, Lebon, 204.)

Indépendamment de cette tâche, le directeur a la police des diverses parties de l'établissement et la surveillance du respect des lois et règlements concernant sa régie. Il prépare et présente les budgets, les comptes et tous documents concernant l'administration.

Dans les établissements peu importants, en vertu de l'article 2 du décret du 11 décembre 1864, le directeur peut exercer en même temps les fonctions de Caissier. Dans ce cas, il est astreint au versement d'un cautionnement (art. 19 du règlement de 1865), et l'ordonnancement est obligatoirement confié à un administrateur délégué.

Bien que caissier, le directeur reste toujours sous la surveillance du préfet qui peut le révoquer, bien qu'en qualité de receveur d'établissement charitable, sa révocation semble devoir être prononcée par le ministre de l'Intérieur après avis d'un Conseil de discipline (déc.

1. V. *Revue des établissements de bienfaisance*, 1921, p. 61.

2 octobre 1912), (v. arrêt du Conseil d'Etat, 21 novembre 1919. Lebon 1919, p. 844).

Le personnel des Caisses de Crédit municipal n'est pas soumis à un statut uniforme, et c'est une des préoccupations de la Conférence permanente. Sa situation est réglée par les décisions du Conseil d'administration. Les agents des Caisses de Crédit municipal sont distincts du personnel de la commune¹. La plupart des établissements ont pris des dispositions pour leur assurer une retraite.

Ce personnel est susceptible de varier selon l'importance de l'établissement. Certains ont quatre à cinq employés, celui de Paris, plus de sept cents, mais, dans chaque établissement, on retrouve forcément un caissier, un garde des magasins et un appréciateur.

Il existe, en effet, deux sortes de valeurs à manipuler : les espèces et les gages. La présence de deux comptables se comprend d'autant mieux que, leurs opérations respectives étant concomitantes, ils se contrôlent mutuellement. Si un seul comptable est chargé de la manipulation des deniers et des gages, de nombreuses fraudes ou malversations sont possibles. Il n'est pas facile de les déceler. Aussi, l'article 6 du règlement de 1865 déclare ces fonctions absolument incompatibles.

Le caissier (qui peut être en même temps directeur), est soumis aux lois et règlements qui régissent les comptables publics. Les règles qui s'appliquent spécialement à ces agents sont le règlement de comptabilité des Monts-de-Piété du 30 juin 1865 et l'instruction ministérielle du 20 juin 1859 relative à la comptabilité des établissements

1. Réponse du ministre du Commerce à une question écrite de M. Henri Tasso, *J. O., Deb. parl., Chambre* du 25 mars 1929, p. 1359.

de bienfaisance, les Monts-de-Piété étant assimilés à ces derniers par l'article 2 de la loi du 24 juin 1851.

Les caissiers doivent verser un cautionnement et prêter serment (article 5 du règlement de 1865).

Ils sont chargés de faire toutes les recettes et d'acquitter toutes les dépenses de l'établissement.

Leur responsabilité, définie par les articles 8 à 10 du règlement de 1865, s'étend à toutes les opérations accomplies dans l'ensemble de l'administration, même si elles sont effectuées par un sous-caissier (art. 322 du règlement du 31 mai 1862). Dans ce cas, la responsabilité du caissier n'est dégagée que s'il prouve avoir fait toute diligence et pris toutes précautions utiles.

Les règles relatives au cautionnement, à la prestation de serment, aux incompatibilités et interdictions des caissiers, sont applicables aux gardes-magasins (article 13 du règlement de 1865). Cet agent est donc considéré comme un comptable public.

Il est chargé de la manutention et de la conservation des gages corporels.

Il est responsable de la valeur de tous les gages entrés en magasins et doit pouvoir les représenter à tout moment ou justifier de leur sortie régulière (art. 14 du règlement de 1865). Sa responsabilité s'étend à tous les actes accomplis par ses sous-ordre dans des conditions analogues à celles des caissiers.

Les apprécieurs, chargés de priser les gages déposés, sont responsables pécuniairement de cette évaluation. Ils peuvent être des employés salariés par le Mont-de-Piété, à défaut de commissaires-priseurs (ordonnance du 25 juin 1816), mais le plus souvent, la prisee est faite par ces derniers, qui en ont le monopole. Ils sont en même

temps chargés des ventes. Leur situation est examinée en détail au chapitre V.

En dehors de ces agents indispensables à toutes Caisse de Crédit municipal, il en est d'autres dont la présence n'est pas juridiquement obligatoire, mais qui sont imposés par les nécessités de la division du travail dans les établissements très importants. Il en est ainsi du chef du service des titres, chargé des avances sur titres, du chef du dépôt des ventes qui assure les relations avec les commissaires-priseurs, du chef de la comptabilité, etc.

Les Caisses de Crédit municipal peuvent être simples ou composées (article 1^{er} du règ. de 1865). Dans le premier cas, elles n'ont qu'un établissement. Dans le second cas, en plus du chef-lieu, il existe un certain nombre de succursales et de bureaux auxiliaires.

Les succursales étaient déjà prévues sous le nom de « prêts auxiliaires » dans les lettres patentes du 9 décembre 1777 (art. 3). Elles sont une réduction du chef-lieu. Elles comprennent l'ensemble des services du Crédit municipal et notamment les magasins nécessaires et une salle des ventes. L'installation en est très onéreuse, aussi la préférence a été souvent donnée aux bureaux auxiliaires. Ils effectuent les mêmes opérations que le chef-lieu et les succursales à l'exclusion des ventes et n'ayant pas de magasins, les gages doivent être dirigés chaque jour sur une succursale ou le chef-lieu auxquels ils sont rattachés.

Autrefois, les succursales ne pouvaient être établies que dans la ville où siégeait le Mont-de-Piété. Depuis le décret du 24 octobre 1918 (art. 5), il est possible d'en ouvrir dans toutes localités dépourvues d'établissement similaire. Au terme de ce décret, le mot « succursale »

s'applique à tous les établissements ou bureaux annexes et même aux intermédiaires (circulaire du ministre du commerce du 19 mars 1930).

A la tête de chaque succursale se trouve un délégué du directeur chargé du contrôle et de la surveillance des opérations. Puis un sous-caissier chargé de la manipulation des deniers et un garde-magasin.

Le sous-caissier agit sous la surveillance et la responsabilité du caissier principal (Règl. de 1865, art. 181).

Devant les frais élevés nécessités par l'installation de succursales et même de simples bureaux auxiliaires, nombre d'établissements de province sont obligés de se contenter d'intermédiaires rémunérés par une commission perçue sur les emprunteurs. Ces agents, appelés commissionnaires, agréés par les Caisses de Crédit municipal, ne doivent être considérés que comme les mandataires du public vis-à-vis duquel ils sont responsables¹.

La réglementation de ces intermédiaires est un des graves problèmes actuels qui sera étudié au chapitre V.

Voilà succinctement résumée l'organisation générale des Caisses de Crédit municipal de province.

*

**

Bien que dans l'ensemble le Crédit municipal de Paris fonctionne d'une manière analogue à ceux de province, notamment en ce qui concerne la nature des opérations effectuées et le personnel subalterne, il présente avec ces derniers établissements une différence capitale quant à sa haute direction.

En province, c'est généralement le Conseil d'adminis-

1. Voir chap. V : Commissionnaires et correspondants.

tration qui dirige par l'intermédiaire du directeur, simple agent d'exécution¹, sous la tutelle du préfet ou du sous-préfet.

A Paris, en vertu du décret du 24 mars 1852, l'administration appartient au directeur assisté d'un Conseil de surveillance (qui ne donne que des avis) sous la tutelle du ministre.

Pendant tout le xix^e siècle, on a hésité pour la direction du Mont-de-Piété de Paris entre le système du Conseil d'administration et celui du directeur.

Les lettres patentes de 1777 prévoyaient un bureau d'administration. Le décret du 8 thermidor, an XIII (art. 5) confie la régie du Mont-de-Piété à un directeur général sous la surveillance du Conseil d'administration. Une ordonnance royale du 12 janvier 1831 rétablit la régie par le Conseil d'administration, mais le retour au système précédent se fera rapidement par l'ordonnance du 3 novembre 1831.

La loi de 1851 tente d'assimiler Paris à la province et pourvoit le Mont-de-Piété d'un Conseil d'administration.

Le décret-loi du 24 mars 1852 revient au système du directeur et du Conseil de surveillance, système qui prédomine dans l'histoire de l'établissement parisien. La raison en est très simple : un Conseil d'administration permet de confier gratuitement la direction à des hommes particulièrement qualifiés qui font profiter l'établissement de leur expérience des affaires, ce qui est particulièrement précieux à une Caisse de Crédit municipal de petite ou de moyenne importance qui, par mesure d'économie, est obligée de restreindre le plus possible son

1. Dans certains établissements de province, le directeur a des pouvoirs propres (notamment à Marseille).

personnel. Mais ce système présente l'inconvénient de ralentir la solution de nombreuses affaires ; il faut attendre la réunion du Conseil pour en décider. Aussi, il est impossible d'en faire application à un établissement comme celui de Paris, qui nécessite constamment des décisions importantes, pour lesquelles un agent responsable doit être toujours présent.

D'autre part, de nombreuses différences de détail se manifestent dans l'organisation. Elles sont dues à l'importance exceptionnelle de la Caisse de Crédit municipal de Paris dont le volume des opérations est supérieur à celui de tous les autres établissements réunis (v. p. 165).

III. *La Conférence Permanente.*

Pendant tout le xix^e siècle, les Monts-de-Piété ont vécu isolés. Créés chacun dans des conditions particulières avec des statuts spéciaux, ayant pour but la satisfaction des besoins du pays circumvoisin, rien ne les poussait à s'unir, mais leur autonomie contribuait à les isoler.

La loi de 1851 est le premier texte qui apporte un peu d'unification dans la législation de ces institutions dont les statuts seront par la suite plus ou moins remaniés dans le sens de l'uniformité.

Vient la fin du xix^e siècle. La loi du 25 juillet 1891, autorisant le Mont-de-Piété de Paris à consentir des avances sur valeurs mobilières, décide dans son article 11, qu'un décret pourra la rendre applicable aux autres Monts. Un certain nombre d'entre eux vont profiter de ces dispositions dans des délais assez brefs. En cette matière, les mêmes textes s'appliquant à tous, des intérêts communs vont naître.

D'autre part, les préoccupations des Monts-de-Piété portent sur le grave problème du trafic des reconnaissances et sur toutes les questions qui en découlent, notamment la réforme de la prise et l'augmentation du quantum du prêt par rapport à l'estimation.

Ces intérêts communs ont abouti à la réunion d'un Congrès des Monts-de-Piété à Marseille, les 25, 26, 27 novembre 1907.

Un bon travail y est effectué, qui aboutit au vote de vœux très positifs par lesquels il est demandé aux pouvoirs publics :

1° D'autoriser les Monts-de-Piété à prêter sur brevets de pension qui faisaient l'objet d'un trafic éhonté et malhonnête de la part d'individus sans scrupules ;

2° De porter à 3.000 francs le maximum du prêt sur valeurs mobilières ;

3° De fixer le prêt aux 9/10 de l'estimation ;

4° Et de modifier l'article 411 du Code pénal (ces deux derniers points visent à réfréner, voire même interdire, le trafic des reconnaissances ;

5° De décider une prompte séparation des intérêts des Monts-de-Piété et des hospices dans le cas où cette union existe encore.

Mais une fois ces vœux prononcés, le Congrès se sépare, et il ne reste personne pour continuer l'action, il n'est même pas prévu d'autres réunions. Dans de telles conditions, il se serait passé sûrement longtemps avant que ces simples désirs soient incorporés dans un texte législatif si la guerre n'était pas venue.

Les réformes alors accomplies ont été précédemment étudiées (v. p. 39). La plupart étaient envisagées dans les vœux de 1907, mais nous avons vu que le décret de 1918

avait en outre autorisé le remploi de l'excédent provenant des comptes de dépôt en bons de la Défense Nationale.

Si certains Monts-de-Piété se sont joints à celui de Paris pour demander la réorganisation financière une fois les réformes votées, nul ne sent encore le besoin de s'unir.

Après la guerre, un nouvel essor est donné aux Caisses de Crédit municipal et par là-même, un certain nombre de problèmes vont se poser, et ces problèmes vont intéresser également tous les établissements qui comprennent alors l'intérêt de l'union.

La stabilisation monétaire, la résorption des bons de la Défense Nationale et la baisse de leur taux d'intérêt viennent fausser le mécanisme financier des Caisses. Il ne leur reste plus, pour remployer leurs fonds disponibles, que les comptes courant du Trésor dont l'intérêt est manifestement trop réduit. Il faut donc obtenir l'autorisation d'effectuer le remploi en d'autres valeurs, puis rendre perpétuelle l'exonération de la loi du 16 octobre 1919, etc.

Au point de vue administratif, il convient de résoudre divers problèmes importants : réglementation des commissionnaires, organisation du prêt sur certains gages (automobiles), répression du prêt clandestin, ouverture de comptes courants à la Banque de France, dégagements gratuits, personnel, etc.

L'appel en vue de l'union est parti du Crédit municipal de Bordeaux en 1927. Devant l'approbation de l'ensemble des Caisses, le ministre du Commerce donne un avis favorable par circulaire en date du 27 décembre 1927.

L'adhésion des établissements est immédiate, et la *Conférence permanente des Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété français* est créée.

Une assemblée générale où chaque Caisse envoie ses délégués¹ se tient au moins une fois par an. Elle examine les questions à l'ordre du jour et élit son bureau qui est chargé du secrétariat permanent qui se tient à Paris, 55, rue des Francs-Bourgeois. Depuis 1929, elle est déclarée conformément à la loi de 1901, elle peut donc ester en justice et notamment se porter partie civile dans les actions pénales intéressant le prêt sur gage.

La Conférence est un organe d'étude. Le résultat de ses travaux est traduit par des vœux transmis aux pouvoirs publics. Le secrétariat permanent s'occupe de les faire aboutir pendant l'intersession.

Ce système permet de faire opérer très rapidement les modifications nécessaires des textes législatifs ou réglementaires.

L'œuvre accomplie par la Conférence au cours de ses sept sessions, s'est montrée très féconde.

Tous les problèmes déjà mentionnés ont été mis à l'étude, et certains ont fait l'objet d'une solution et notamment ceux des emplois des disponibilités (décret du 28 juin 1930) ; du maximum des prêts sur valeurs mobilières (décret du 6 mars 1930), exonérations fiscales (loi du 29 décembre 1929).

D'autres problèmes ont été résolus par l'action directe ou la coopération des Caisses de Crédit municipal par l'intermédiaire de la Conférence : extension des dégage-

1. Les Caisses de Crédit municipal les plus importantes en font partie et sur les 43 établissements, seuls n'ont pas adhéré ceux d'Aix, Angers, Arles, Beaucaire, Besançon, Brignoles, Carpentras, l'Isle-sur-la-Sorgue, Tarascon et Bayonne; celui d'Orléans en a été exclu.

ments gratuits ; aide aux Caisses de Crédit municipal gênées dans leur trésorerie ; lutte contre les prêteurs clandestins ; suppression des intermédiaires non agréés ; organisation et développement des opérations productives (avances sur titres et comptes de dépôt).

Et, à la dernière session, la Conférence s'est occupée des mesures à prendre pour éviter la falsification des bons de Caisse, de la création d'une Caisse centrale pour le placement des disponibilités, des intermédiaires, de l'ouverture de comptes d'avances à la Banque de France et de l'extension du service des avances sur pensions.

*
**

Pour que les différents organes que nous venons d'étudier puissent assurer le fonctionnement des Caisses de Crédit municipal, il faut leur procurer les fonds nécessaires. Nous sommes ainsi amenés à l'examen de l'organisation financière.

§ 2 *L'organisation financière.*

Les ressources nécessaires au fonctionnement des Caisses de Crédit municipal proviennent de leur dotation et de l'emprunt.

La dotation se compose des biens meubles et immeubles affectés lors de la création ou acquis par dons et legs, des bénéfices et bonis constatés par les inventaires annuels et des subventions accordées par la commune, le département ou l'Etat (art. 3 de la loi du 24 juin 1851).

Mais c'est depuis la loi du 31 mars 1919 (article 10) que toutes les Caisses de Crédit municipal sans exception peuvent bénéficier de ces dispositions (voir *supra*, p. 48).

Les fonds libres de la dotation non affectés au prêt sur gage peuvent faire l'objet de placement en valeurs mobilières.

L'article 4 de la loi du 24 juin 1851 donne aux Caisses de Crédit municipal les facultés les plus étendues pour se procurer par voie d'emprunt les fonds dont elles ont besoin.

Leur procédé traditionnel est l'emprunt par bons de caisse à court terme. Depuis le décret du 24 octobre 1918, les Caisses de Crédit municipal ont organisé sur une grande échelle l'emprunt au moyen d'ouverture de comptes de dépôts à des particuliers. Une partie des sommes en provenant peuvent être placées en valeurs de tout repos désignées par le décret du 17 juin 1930. Les bénéfices réalisés par ces opérations aident à équilibrer le budget et à constituer la dotation tout en améliorant les conditions du prêt sur gage.

Le volume des emprunts est réglé par le Conseil d'administration qui tient compte de l'importance des opérations de prêt.

Le contrôle de l'administration supérieure s'effectue grâce à l'approbation annuelle des budgets et des comptes qui vont faire l'objet de quelques explications.

LES BUDGETS.

A. *Contenu.*

Les budgets sont établis conformément à l'instruction générale du 20 juin 1859 et au règlement du 30 juin 1865 (article 22). On distingue parmi eux les budgets ordinaires et les budgets supplémentaires.

1° *Budgets ordinaires.* — Les budgets ordinaires sont

divisés en deux titres correspondant chacun aux recettes et aux dépenses.

Le titre « I » est divisé en deux chapitres :

Chapitre premier : Recettes ordinaires et chapitre II : Recettes extraordinaires.

Ces différentes sortes de recettes sont définies aux articles 22 et suivants du règlement de 1865.

Parmi les recettes ordinaires sont comprises celles provenant des opérations financières et les revenus et produits ordinaires.

Les *opérations financières* (1^{re} section du chapitre I^{er}) désignent toute entrée de fonds qui doit être remboursée aux intéressés dans un délai plus ou moins éloigné. Ce sont : les emprunts de toute nature, cautionnements, dépôts en garantie pour bons ou reconnaissances arriérés. Rentrée des prêts par dégagement effectif ou par vente, etc.

Les *revenus et produits ordinaires* (2^e section du chapitre I^{er}) sont des recettes effectives. On y range toute somme qui représente un avantage effectif qui se renouvelle annuellement et notamment les intérêts et tous autres droits des prêts, les bonis prescrits, intérêts des fonds placés, produits de la dotation, etc. (voir art. 26, règlement de 1865).

Les recettes extraordinaires (Chapitre II) sont des recettes effectives qui ne se retrouvent pas chaque année : vente d'objets hors service, de propriétés, indemnités diverses encaissées par le Crédit municipal, dons et legs, subventions extraordinaires.

Le titre II comprenant les dépenses se divise lui-même en deux chapitres correspondant le premier aux dépenses ordinaires et le second aux dépenses extraordinaires.

Comme pour les recettes, le chapitre premier des dépenses se divise en deux sections : dépenses provenant d'opérations financières (1^{re} section) et charges de l'établissement (2^e section).

En transportant aux dépenses les définitions précédemment données pour les recettes, il en résulte que les dépenses provenant d'opérations financières sont la contre-partie des recettes ci-dessus visées : remboursement d'emprunts de toute nature, de cautionnements, de dépôts en garantie, paiement des prêts par engagement effectif et des bonis aux emprunteurs.

Parmi les charges ordinaires de l'établissement, il convient de noter : intérêts de tous les emprunts, des cautionnements et dépôts, rémunération des appréciateurs, traitements et salaires, frais de bureaux, loyer et tous les frais généraux d'exploitation.

Les dépenses extraordinaires se limitent aux frais de construction et grosses réparations, acquisitions d'immeubles et frais de procédure.

A la fin du titre II se trouve la récapitulation générale des recettes et des dépenses.

Les prévisions portées au budget sont évaluées de la manière suivante :

1^o Pour les opérations financières, essentiellement aléatoires, on prend, tant en recettes qu'en dépenses, la moyenne des trois années précédentes ;

2^o On procède de la même façon pour l'évaluation des articles de la II^e section du Chapitre I^{er} des recettes et des dépenses en ce qui concerne les produits et revenus et les charges qui ont un caractère éventuel (intérêts et droits divers, etc.) ;

3^o Pour les autres articles (loyers, traitements, etc.),

on prend pour base les chiffres du précédent exercice en tenant compte des modifications apportées dans la propriété immobilière, la composition du personnel, etc. (art. 814 et 821 de l'instruction générale du 20 juin 1859).

2° *Budgets supplémentaires.* — Le budget ordinaire n'est qu'une prévision. Il peut être contredit par les faits. C'est pour cette raison qu'à la clôture de chaque exercice est établi le budget supplémentaire ou chapitres additionnels au budget ordinaire.

Il est divisé en deux parties : celle des recettes et celle des dépenses.

Les recettes se divisent : 1° en recettes supplémentaires comprenant l'excédent de l'exercice précédent et les restes à recouvrer, et 2° en recettes nouvelles qui peuvent être des recettes ordinaires ou extraordinaires.

La partie « dépenses » contient trois sections :

1° La première section dite *des reports* qui comprend les crédits afférents à des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice précédent ;

2° La deuxième section est celle des *crédits réservés*, c'est-à-dire des crédits ouverts avant la clôture du précédent exercice, qui n'ont pu être employés avant le 31 décembre de cet exercice ;

3° La troisième section est celle des *crédits supplémentaires*, à savoir : a) les dépenses arriérées qui représentent des crédits déjà inscrits au précédent exercice, mais qui n'ont pas été employés dans les délais prescrits ; b) les dépenses nouvelles qui font face aux insuffisances de prévisions ; c) les crédits ouverts par décision spéciale avant le budget supplémentaire.

B. *Préparation et approbation.*

Les budgets sont préparés par le directeur à moins de dispositions contraires des statuts ou des règlements propres à chaque établissement (article 2, règlement de 1865). Le directeur les présente au Conseil d'administration qui les vote. Ils sont ensuite transmis pour avis au Conseil municipal (art. 70, 5° de la loi du 5 avril 1884, art 1048 de l'I. G. du 20 juin 1859 et art. 580 du décret du 31 mai 1862), et soumis en dernier lieu à l'approbation préfectorale. Si le Conseil municipal régulièrement convoqué refusait de donner son avis, il pourrait être passé outre.

Pour Paris, le budget est préparé par le directeur (art. 3 du décret du 24 mars 1852). Il est présenté pour avis au Conseil de surveillance (art. 8, même décret), et ensuite, au Conseil municipal de Paris. Le préfet de la Seine le transmet au ministre des Finances (Loi du 17 mars 1934) pour obtenir le décret d'approbation du Président de la République.

C. *Exécution et contrôle.*

L'ordonnateur de chaque Caisse de Crédit municipal est un membre délégué du Conseil d'administration, à moins que les statuts ne confèrent cette fonction au directeur (art. 57 du règlement du 30 juin 1865).

Si le directeur est en même temps caissier, il ne peut être ordonnateur et l'ordonnancement appartient à l'administrateur délégué.

Le comptable est tout naturellement le caissier qui paie les mandats, conformément aux règles générales de

la comptabilité publique. (Voir notamment art. 998 et s. de l'Instruction Générale du 20 juin 1859 et l'article 520 du règlement du 31 mai 1862.)

Un compte administratif est dressé chaque année par le directeur. Il est approuvé par le Conseil d'administration (Conseil de surveillance pour Paris) et par l'autorité supérieure de la même façon que pour le budget supplémentaire (art. 823 à 829 de l'I. G. du 20 juin 1859).

Ce compte est précédé d'un mémoire et d'une série de tableaux donnant toutes les explications nécessaires à sa compréhension. Il présente les mêmes divisions que les budgets ordinaires et supplémentaires réunis.

L'approbation du compte entraîne la régularisation des dépenses excédant les crédits appliqués aux opérations financières.

Le caissier doit dresser chaque année un compte de gestion. Ce compte fait ressortir les entrées et les sorties de numéraire de la caisse. Il est divisé en trois parties, comprenant : 1° le compte de l'exercice dont la période est achevée, c'est-à-dire l'ensemble des opérations budgétaires effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre ; 2° le compte des opérations budgétaires pour la période complémentaire dudit exercice ; 3° les opérations relatives aux services hors budget (art. 148 du règl. de 1865).

Ce compte du caissier est également soumis à l'examen du Conseil d'administration (Conseil de surveillance pour Paris) et du Conseil municipal (art. 1550 du I. G. du 20 juin 1859). Préalablement, il est, en province, soumis à la vérification du receveur des Finances. Ensuite, il est transmis à l'autorité chargée de le juger, c'est-à-dire le Conseil de préfecture lorsque les revenus ordinaires de

l'établissement sont inférieurs à deux cent cinquante mille francs ou par la Cour des comptes s'ils sont supérieurs à cette somme (art. 155 du règlement de 1865) (art. 36, décret du 5 novembre 1926).

Lorsque le comptable est justiciable du Conseil de préfecture interdépartemental, il peut appeler de la décision devant la Cour des comptes. S'il est justiciable de la Cour des comptes, un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat pour violation des formes ou de la loi (art. 1570 de l'*I. G.* de 1859).

Dans tous les cas, un recours en révision est possible devant les premiers juges, pour erreurs, omissions, faux ou double emploi (art. 1570, même texte).

§ 3. *Régime fiscal.*

En appendice à l'organisation financière des Caisses de Crédit municipal peut se placer l'étude des règles fiscales qui leur sont spéciales. Etant donné, en effet, leur caractère de bienfaisance et la modicité de certains prêts, il est difficile d'appliquer les règles normales en matière de timbre et d'enregistrement et autres impôts.

D'autre part, l'emprunt a été pendant longtemps et se trouve être encore aujourd'hui la ressource la plus importante des Caisses de Crédit municipal. Les frais d'emprunt viennent donc en augmentation des dépenses de régie, et, afin d'obtenir une amélioration des conditions du prêt, les pouvoirs publics ont été amenés à exonérer les Caisses de Crédit municipal de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

La plus ancienne exonération est relative à l'enregistrement et au timbre des reconnaissances et tous actes

relatifs aux Monts-de-Piété. Elle figure déjà à l'article 7 des lettres patentes de 1777 créant le Mont-de-Piété de Paris.

Elle passe dans le règlement du 8 thermidor an XIII (art. 43, 59 et 89) et vient se fixer d'une manière générale et définitive dans l'article 8 de la loi du 24 juin 1851 : « Les obligations, reconnaissances et tous actes concernant l'Administration des Monts-de-Piété sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement » (V. codification des droits de timbre, décret du 21 décembre 1934, art. 366 et Code de l'enregistrement, décret du 17 décembre 1934, art. 611).

Le règlement du 30 juin 1865 (art. 35) donne une interprétation de ce texte. Se trouvent être exempt des droits de timbre et d'enregistrement : « les procès-verbaux de ventes d'effets engagés, quittances des honoraires et autres droits des commissaires-priseurs et appréciateurs, quittances des traitements, émoluments, indemnités et salaires des fonctionnaires, employés et gens de service; actes d'emprunt ou de prêt, quittances d'intérêts et toutes quittances s'appliquant exclusivement aux opérations financières des Monts-de-Piété, enfin tous registres quelconques, écrits ou papiers destinés à constater les opérations d'ordre et de comptabilité ».

Cette règle absolument générale est applicable aussi bien aux prêts sur gages corporels qu'aux avances sur valeurs mobilières. Il convient, en outre, d'ajouter à cette liste l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement ainsi que de la taxe sur les polices d'assurance (Loi du 23 août 1871 et décret du 29 décembre 1884). Toutefois, cette exonération ne s'étend pas à la taxe de 6 francs par million (art. 17 de la loi du 13 avril 1898) ni à celle de

la loi du 30 janvier 1907 qui ne sont pas des droits de timbre ou d'enregistrement et qui ne frappent pas les contrats, mais les compagnies d'assurances (V. réponse à une question écrite de M. Largier, *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, séance du 20 mars 1930, p. 1191).

Les autres actes sont assujettis à l'enregistrement et au timbre conformément aux règles applicables aux établissements de bienfaisance. Il en est ainsi notamment des ventes d'immeubles, des quittances autres que celles visées ci-dessus, des prestations de serment des employés.

Lorsque ces exemptions furent accordées par les pouvoirs publics, elles visaient presque l'ensemble des impôts que les Monts-de-Piété étaient susceptibles de payer, d'autant plus qu'ils étaient exempts des contributions foncières et des portes et fenêtres sur les immeubles affectés à l'exploitation¹.

Mais, lorsque le système fiscal français se complique, l'exonération ne s'applique pas ipso facto. Le vote de la loi du 29 juin 1872 entraîne pour les Monts-de-Piété l'obligation d'acquitter l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Le Mont-de-Piété de Paris essaie de résister en arguant que la loi de 1851 le dispensant des droits de timbre et d'enregistrement doit être étendue à ce nouvel impôt ; mais un arrêt de la Cour de cassation du 3 avril 1878 (D. 78.1.178) après avoir déclaré que cet impôt est différent des droits d'enregistrement, que « c'est une espèce d'impôt direct », décide que le Mont-de-Piété doit le payer quitte à le récupérer sur le prêteur.

1. Mais les employés logés gratuitement doivent payer les contributions personnelles et mobilières (V. Duval, *Manuel de législation*, p. 3, n° 9) Ordonnance du 19 janvier 1844).

Les charges des Monts-de-Piété sont alors accrues et leur effort en vue de l'amélioration des conditions du prêt est contrarié. Ils ne cessent de demander une exonération, mais il faudra les difficultés créées par la guerre de 1914 pour aboutir.

Il a été dit, lors de l'étude de la réorganisation financière (voir *supra*, p. 39) que l'Etat, outre une subvention, avait accordé un certain nombre d'exonérations fiscales pour venir en aide aux Monts-de-Piété.

Ces exonérations, décidées par les articles 1 et 2 de la loi du 16 octobre 1919, portent sur deux catégories d'impôts : 1° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières créé par la loi du 29 juin 1872 (modifiée par l'art. 31 de la loi du 29 mars 1914) et 2° Impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements créé par l'art. 38 de la loi du 31 juillet 1917.

Par l'article 1^{er} de cette loi, les Monts-de-Piété sont exonérés de l'impôt de la loi de 1872, mais pendant une période de quinze ans seulement : le temps nécessaire pour réorganiser financièrement ces établissements.

L'article 2 (art. 126 du décret du 21 décembre 1934 codifiant les dispositions fiscales des valeurs mobilières) emporte exemption de l'impôt sur l'intérêt des prêts effectués par les Caisses de Crédit municipal et, étant donné le caractère non commercial de leurs opérations, cette décharge est perpétuelle.

A l'heure actuelle, comme les Caisses de Crédit municipal sont considérées comme des établissements publics, elles bénéficient de l'article 17 de la loi des finances du 29 décembre 1929 (code fiscal des valeurs mobilières, décret du 21 décembre 1934, art. 131), et sont exonérées définitivement de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (loi de 1872).

Mais à ce sujet, une difficulté s'élève concernant les comptes de dépôt de fonds. Les Caisses de Crédit municipal ont deux procédés d'emprunt : l'emprunt sur bons de caisse et les comptes de dépôt, ce deuxième procédé tendant à supplanter le premier, parce que moins onéreux.

Il est bien entendu qu'en vertu des dispositions étudiées précédemment, les quittances délivrées aux intéressés lors des versements fait à leur compte sont exemptées du droit de timbre. Mais que décider du paiement de l'impôt sur les intérêts des dépôts, créances et cautionnements établi par la loi du 31 juillet 1917, art. 38 et s. ?

Les Caisses de Crédit municipal ont fait valoir qu'étant dispensées du paiement de l'impôt sur le revenu de leurs emprunts, elles n'avaient pas à acquitter celui frappant les comptes de dépôt, ces derniers n'étant qu'un mode particulier d'emprunts. Mais l'Administration de l'enregistrement n'a pas admis cette thèse. Elle considère que l'impôt créé par la loi de 1872 et celui établi par la loi de 1917, sont deux impôts différents, et que l'exonération du premier n'entraîne pas exemption pour le second.

Fortes de leurs arguments, deux Caisses de Crédit municipal, celles de Lille et de Lyon, ont refusé de payer l'impôt établi par la loi de 1917 et ont fait opposition à la contrainte décernée par l'Administration. Deux jugements ont été rendus : l'un par le Tribunal de Lille (21 mars 1931), l'autre par le Tribunal de Lyon le 21 juillet 1931 (v. ces deux jugements au Dalloz 1931.2.121 et la note de M. Troabas). Il est particulièrement intéressant de remarquer que ces deux jugements sont d'accord et

font droit aux prétentions des Caisses de Crédit municipal.

Et voici l'argumentation : les dépôts de fonds reçus par les Caisses de Crédit municipal pour les besoins de leurs opérations constituent des emprunts pour les établissements bien qu'il s'agisse d'un dépôt irrégulier pour les particuliers. Cette idée est juste, car les comptes de dépôt n'existent que pour permettre aux Monts-de-Piété de se procurer des disponibilités à bon compte, pour assurer régulièrement leur fonctionnement. C'est tellement vrai, que tous les établissements qui ont fait usage des comptes de dépôt en ont profité pour restreindre leur emprunt par bons de caisse. Du reste, ajoute M. Trotabas, il convient de déterminer la qualification de la matière imposable d'une manière purement fiscale, sans se laisser influencer par la qualification civile. En droit civil, il est déjà assez difficile de faire d'une manière satisfaisante la distinction entre le prêt et le dépôt irrégulier. En matière fiscale, depuis longtemps la jurisprudence appliquait l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières à tous les prêts consentis aux sociétés quelles que soient leur forme et les garanties dont ils faisaient l'objet ; elle l'a appliqué « aux simples avances d'argent faites en vertu d'une ouverture de crédit, impliquant une promesse de prêt » (Cass., 3 décembre 1901, D. 1903.1.601).

C'est donc en vertu d'une jurisprudence bien constante que les deux tribunaux ont ainsi décidé, car l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1872 assimile en cette matière les emprunts des établissements publics à ceux des sociétés privées.

L'argument de l'Administration de l'enregistrement affirmant qu'il existe deux impôts nettement distincts,

celui des lois de 1872 et de 1914 d'une part, et celui de la loi de 1917 d'autre part, ne résiste même pas à une critique serrée.

Il n'est pas non plus possible de tirer argument de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 qui dispense d'une façon expresse les intérêts des prêts sur gages consentis par les Caisses de Crédit municipal, de l'impôt établi par la loi de 1917, en faisant valoir que l'article 1^{er} de la loi de 1919 ne vise que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur les créances étant simplement visé dans l'article 2, et que cet article ne concerne pas les dépôts de fonds.

La loi du 31 juillet 1917 n'a fait qu'étendre un impôt déjà existant à une catégorie d'actes qui n'en étaient pas encore frappés (v. art. 38). En conséquence, « il suffisait que l'article 1^{er} de la loi du 16 octobre 1919 visât les lois créatrices de l'impôt, sans qu'il fût besoin de rappeler une loi postérieure qui n'avait fait qu'en étendre le champ d'application ; qu'au contraire, il était nécessaire que l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 visât la loi de 1917, parce que son article 38 s'appliquait spécialement aux créances privilégiées, donc aux prêts sur gages » (attendu du jugement du Tribunal civil de Lyon).

Pour M. Trotabas, la situation est non moins nette. Il s'agit de deux catégories d'impôts complémentaires qui s'excluent l'une. l'autre, et l'impôt de 1917 a un caractère subsidiaire par rapport à celui de 1872, c'est-à-dire « qu'un revenu qui entre dans la définition des revenus atteint par les lois de 1872 et de 1914 doit être soumis à ces lois, même s'il peut également entrer dans la définition des revenus atteints par la loi de 1917 ».

Un dernier argument, que l'on retrouve dans les atten-

des deux jugements, a une grosse importance. La loi du 16 octobre 1919 a décidé des exonérations pour permettre une amélioration des conditions du prêt et le relèvement des Caisses de Crédit municipal touchées par la guerre. Il serait peu logique de créer des différences de traitement entre le prêteur et le déposant, leurs fonds ayant exactement la même affectation.

En conclusion, c'est donc à bon droit que nos deux Tribunaux ont rendu les jugements précités. L'Administration de l'enregistrement s'est bien entendu pourvue en cassation.

La base juridique de nos deux jugements est la loi du 16 octobre 1919. L'article 1^{er} de cette loi n'était applicable que jusqu'au 1^{er} janvier 1934. Mais les emprunts des Caisses de Crédit municipal continuent à être exonérés en vertu de l'article 17 de la loi du 29 décembre 1929; la généralité des termes du deuxième paragraphe du dit article semble être un argument de plus en faveur de l'exonération complète des Caisses de Crédit municipal. Ce texte exempté en effet « les intérêts, arrérages et tous autres produits *des emprunts émis directement dans le public* », sans qu'il soit fait de restriction aucune concernant le mode d'emprunter.

L'emprunt par comptes de dépôt doit donc bénéficier de ce texte comme toute autre forme d'emprunt.

Un dernier point reste à examiner, celui du droit de timbre sur le chèque. Au début de l'institution des comptes de dépôt, la Caisse de Crédit municipal de Paris n'avait pas timbré ses chèques s'appuyant sur l'article 35 du règlement de 1865, mais l'Administration des finances émit une protestation faisant remarquer que le chèque était un titre créé par le tireur et non par l'administra-

tion et, le plus souvent, pour le compte d'un particulier afin d'éteindre une dette privée. Ce n'est que très indirectement qu'il collabore aux opérations de prêts sur gage. Du reste, comme la lettre de change, il est soumis à une réglementation particulière qui s'applique quelle que soit la qualité des parties intervenantes.

Mais il convient de remarquer, qu'au cas où un déposant demanderait par un autre moyen que le chèque, le retrait des fonds qu'il a prêté, la quittance qu'il donnerait alors serait exempte du timbre (art. précité 35 du règlement de 1865).

SECTION IV. — LES ORGANES DE CONTROLE ET DE TUTELLE ADMINISTRATIVE.

Pour terminer le tableau de l'organisation générale des Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété, il convient d'ajouter quelques mots concernant les organes de contrôle et de tutelle administrative avec le rôle imparti à chacun d'eux.

Les Caisses de Crédit municipal sont des établissements publics et comme tels, elles sont soumises aux règles générales des contrôles administratif et comptable. Le contrôle administratif s'exerce de deux façons, à l'intérieur de l'établissement par des agents spécialisés et à l'extérieur sous forme de tutelle administrative.

§ 1. Organisation du contrôle à l'intérieur de chaque établissement.

Indépendamment des vérifications réciproques qui résultent de la comparaison journalière des écritures

tenues par les divers employés, des agents spécialisés ont une mission exclusive de contrôle prévue par les articles 157 et s. du règlement de 1865.

L'article 158 dudit règlement précise que tout « Mont-de-Piété dont les revenus ordinaires dépassent trente mille francs doit être pourvu d'un agent spécial investi des fonctions de contrôleur ». Ce contrôleur, qui est immédiatement sous les ordres du directeur¹ (sauf dispositions contraires des statuts), doit suivre toutes les opérations entraînant un mouvement de valeurs. Il vérifie notamment les entrées et sorties de caisse ; il s'assure de la régularité de l'émission et du paiement des bons de caisse ; il fait le rapprochement des écritures des engagements, dégagements et renouvellements avec celles tenues par le garde-magasin. Il contrôle la régularité des mouvements des gages dans les magasins, etc... ; il vise les mandats de paiement et collabore à tous rapprochements et vérifications. Il est responsable disciplinairement de ses négligences.

Si les revenus ordinaires sont inférieurs à trente mille francs, la Caisse de Crédit municipal n'est pas obligée d'avoir un contrôleur spécial, mais les fonctions doivent en être remplies par un membre du Conseil d'Administration délégué au contrôle (art. 170). Il peut avoir un ou plusieurs commis dépendant de lui pour l'aider dans son travail. Les règles à appliquer sont les mêmes que dans le précédent cas, sauf certains points de détail qu'il est nécessaire de modifier parce que l'administrateur

1. Si le Directeur est en même temps caissier le Contrôleur relève toujours directement du Conseil d'administration.

n'est pas continuellement présent, comme le contrôleur spécial.

§ 2. *La tutelle administrative.*

Les Caisses de Crédit municipal sont soumises aux mêmes autorités de tutelle que les autres établissements publics communaux. Le Conseil municipal, le préfet (ou sous-préfet) exercent la tutelle directe. A d'autres autorités incombent soit un contrôle très général (ministère des Finances), soit des vérifications spéciales (inspecteurs des finances), soit des actes de tutelle dans des cas particuliers (Président de la République).

I. *Le Conseil municipal.*

Les différents textes afférents aux Monts-de-Piété marquent la volonté des pouvoirs publics de les placer sous le contrôle direct de la commune où ils sont établis.

Le Conseil municipal intervient dès la création de l'établissement pour laquelle son *assentiment* est nécessaire (art. 1^{er}, loi du 24 juin 1851). L'avis conforme du Conseil municipal est aussi nécessaire pour le changement de dénomination (art. 1^{er}, décret du 24 octobre 1918).

D'autre part, les budgets et les comptes doivent lui être soumis chaque année pour avis (art. 1048 de l'I. G. du 20 juin 1859).

II. *Le préfet et le sous-préfet.*

Les préfets et les sous-préfets sont les agents de tutelle les plus importants pour les Caisses de Crédit municipal de province. Leur action s'exerce sur le personnel et sur les actes.

Le préfet détient de la loi de 1851 (art. 2) la nomination des membres du Conseil d'administration et du directeur concurremment avec le sous-préfet (art. 145 de la loi du 5 avril 1884 modifié par l'art. 30 du décret du 5 novembre 1926) selon l'importance et la situation de la commune où la Caisse de Crédit municipal est établie. Le préfet donne son approbation à tous les actes de gestion financière. Il approuve les budgets et les comptes, fixe le montant des emprunts et autorise les retraits de fonds au Trésor.

Nombreux sont les statuts dans lesquels le règlement intérieur ainsi que les conditions du prêt doivent être établis et modifiés par décision du Conseil d'administration approuvée par le préfet.

Placés près des administrations, doués de pouvoirs importants, le préfet et le sous-préfet peuvent agir efficacement et utilement, s'ils font preuve de vigilance.

III. *Le ministre des Finances.*

Originellement, les Monts-de-Piété en qualité d'établissements de bienfaisance étaient rattachés à la Direction de l'Assistance au Ministère de l'Intérieur.

Dès les origines, les attributions du ministre sont doubles. En premier lieu, il remplissait, pour le Mont-de-Piété de Paris, les fonctions dévolues aux préfet et sous-préfet pour les Monts-de-Piété de province. D'autre part, à l'égard de tous les établissements, il avait un rôle de statistique, de documentation et de législation. Il était chargé de préparer notamment les décrets d'institution et les statuts qui avaient ensuite la signature du chef de l'Etat.

Pendant très longtemps, les Monts-de-Piété restent à la Direction de l'Assistance, sauf une courte éclipse en 1831 pendant laquelle ils sont rattachés au Ministère du Commerce¹ comme en témoigne l'ordonnance du 3 novembre 1831, contresignée par le comte d'Argout, Ministre Secrétaire d'Etat au Département du Commerce et des Travaux Publics.

Cette situation dure jusqu'en 1926. Le service des Monts-de-Piété a suivi les destinées de la Direction de l'Assistance et a été placé tantôt sous la coupe du ministre de l'Intérieur, tantôt sous celle de l'Hygiène ou du Travail, selon les variations multiples de l'organisation gouvernementale.

Etant donné les réformes entraînées par la guerre de 1914 et l'évolution produite dans la clientèle, les Caisses de Crédit municipal, tout en conservant leur caractère d'établissements de bienfaisance, ont tendance à devenir des établissements de crédit populaire. La situation est gênante pour les Caisses de Crédit municipal. Lorsqu'elles demandent au ministère des conseils concernant les opérations financières, elles trouvent devant elles un service peu qualifié pour les renseigner. Aussi, d'accord avec la Direction de l'Assistance, il a semblé plus logique de les rattacher au « Service du Crédit » au Ministère du Commerce. C'est ce que fait l'article 158 de la loi du 29 avril 1926.

Ce ministère va reprendre les attributions détenues autrefois par la Direction de l'Assistance qui peuvent se résumer en quelques mots : documentation, législation, création de nouveaux établissements, contrôle adminis-

1. Le reste du temps, les services du Commerce étaient normalement placés sous les ordres du ministre de l'Intérieur.

iratif très général sur l'interprétation des textes nouveaux, conseils aux directeurs portant sur l'organisation et le développement.

C'est ce dernier point qui a entraîné la création d'un Inspecteur des Caisses de Crédit municipal, dont le rôle est nettement défini par la lettre du sous-secrétaire d'Etat au Commerce en date du 12 juin 1931 :

« J'ai décidé que des missions d'inspection seraient effectuées auprès des organismes de Crédit municipal par un fonctionnaire de mon département. Cet agent sera chargé de contrôler d'une part l'organisation et le fonctionnement administratif des établissements de prêts sur gages ainsi que l'application par eux de la législation en vigueur et de leur donner d'autre part, s'il en est lieu, tous conseils et directives susceptibles d'améliorer leur exploitation. »

Cet inspecteur ne pouvait donc être assimilé aux inspecteurs généraux des services administratifs.

L'affaire du Crédit municipal de Bayonne a entraîné une nouvelle répartition du service du Crédit dépendant du Ministère du Commerce. Par la loi du 17 mars 1934, une partie de ce service reste audit ministère, une seconde est transférée au Ministère du Travail et enfin une troisième partie, comprenant l'ensemble des établissements de crédit populaire, est mise sous les ordres du ministre des Finances. De ce fait, les Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété relèvent à l'heure actuelle du Ministère des Finances.

Ce dernier prend donc les attributions qui étaient autrefois celles du Ministère du Commerce et qui ont été énumérées précédemment.

Mais la mission de ce ministère est maintenant com-

plexe parce qu'il comprend dans son personnel les receveurs des finances et les inspecteurs des finances qui sont en outre chargés du contrôle comptable, qui sera examiné ci-après.

Le rattachement des Caisses de Crédit municipal au Ministère des Finances ne peut avoir que des avantages. Il contribue à l'unification des autorités chargées de la tutelle et du contrôle administratifs. La législation pourra être modifiée plus rapidement et sans difficulté. Il ne sera plus nécessaire d'obtenir l'entente préalable de deux ministères, afin que les règlements généraux soient d'accord avec ceux de comptabilité.

Cette dualité de ministres a beaucoup augmenté les obstacles de procédure lors de la réorganisation financière de 1918-1919.

IV. *Les Inspecteurs Généraux des Services Administratifs.*

Tant que les Monts-de-Piété ont été rattachés au Ministère de l'Intérieur, à la Direction de l'Assistance, ils étaient soumis au contrôle des Inspecteurs Généraux des établissements de bienfaisance (art. 179 du règlement de 1865).

Lorsque ceux-ci furent érigés en Inspecteurs des services administratifs, les Monts-de-Piété ont continué à être placés sous leur contrôle, même lorsque ces établissements ont été ensuite rattachés au Ministère du Commerce. Non seulement, ils étaient soumis à leur action, comme tous les services de l'administration, mais l'article 179 susvisé n'était pas abrogé.

Le rôle des Inspecteurs généraux ne se confondait pas avec celui de l'Inspecteur des Crédits municipaux. Ce

dernier avait une mission permanente de contrôle et surtout de conseil, tandis que les Inspecteurs généraux n'agissaient que sur un ordre dans des cas spéciaux.

Bien que les Inspecteurs généraux des services administratifs puissent encore être envoyés en inspection, puisque l'article 179 du règlement de 1865 n'est toujours pas abrogé, il est bien évident que ce rôle appartiendra désormais aux Inspecteurs des Finances, car ils relèvent directement du ministre qui dirige le service du Crédit.

V. *Le Président de la République.*

Sauf pour l'établissement parisien, le Président de la République n'intervient presque pas dans la gestion des Caisses de Crédit municipal.

Toutefois, leur création résulte d'un décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu (art. 1^{er} loi du 24 juin 1851). Un décret est également nécessaire pour fixer le maximum des avances sur valeurs mobilières.

§ 3. *Le contrôle comptable.*

Les caissiers des Caisses de Crédit municipal sont des comptables publics soumis au contrôle du receveur des finances, des Inspecteurs des finances et à la juridiction du juge des comptes. Le rôle du juge des comptes a été précédemment examiné (v. *supra*, p. 85). Reste maintenant à définir les rôles respectifs du receveur des finances et des Inspecteurs des finances.

I. *Le receveur des finances.*

L'article 176 du règlement de 1865 précise que les caissiers des Monts-de-Piété dans les départements, sont pla-

cés sous la surveillance du receveur des finances de leur arrondissement « de la même manière que les receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance ».

En conséquence, conformément à l'article 1317 de l'Instruction générale du 20 juin 1859, ils doivent procéder à des vérifications périodiques de la caisse et des écritures.

En outre, ils font l'examen du compte de gestion du caissier (voir *supra*, p. 85).

II. *Les Inspecteurs des Finances.*

Les Inspecteurs des finances peuvent effectuer des vérifications de la comptabilité en vertu de l'article 179 du règlement de 1865.

Alors que la surveillance des receveurs des finances est permanente, celle des inspecteurs est exceptionnelle. Une modification de la législation ou de la réglementation, la crainte d'irrégularité en sont toujours la cause.

Depuis le rattachement des Caisses de Crédit municipal au Ministère des Finances, leur rôle va sûrement s'étendre et dépasser les simples attributions comptables et l'Inspecteur général des Caisses de Crédit municipal qui n'a plus de raisons d'être est supprimé.

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT.

Maintenant que les règles générales d'organisation ont été étudiées, examinons le fonctionnement des Caisses de Crédit municipal et les opérations qui y sont effectuées.

Ce chapitre sera divisé en trois sections :

La première traitant des opérations de prêt sur gages, attributions essentielles des Caisses de Crédit municipal.

Dans la seconde section, seront étudiés les moyens d'avoir les fonds nécessaires pour les précédentes opérations.

Dans la troisième et dernière section, seront exposées les règles relatives à la responsabilité des Caisses de Crédit municipal.

SECTION I. — LES OPÉRATIONS DE PRÊT.

Cette section comprend trois paragraphes relatifs chacun à une des catégories de prêts sur gage pratiqués par les Caisses de Crédit municipal : prêts sur gages corporels, avances sur valeurs mobilières et avances sur brevets de pension.

§ 1. *Prêts sur gages corporels.*

Le prêt sur gages corporels constitue l'opération essentielle des Caisses de Crédit municipal, celle qui est à la base de leur création et pour laquelle un monopole leur a été donné.

Chaque établissement prévoit dans ses statuts des règles particulières, mais le règlement de 1865 pose des principes généraux que l'on retrouve dans chaque statut. D'autre part, ces statuts ont presque tous été calqués sur le règlement du 8 thermidor an XIII, concernant le Mont-de-Piété de Paris. Il est donc possible de donner une vue générale des règles en vigueur dans l'ensemble des Caisses de Crédit municipal.

I. *Engagements.*

L'engagement est la conclusion du contrat de prêt sur gage. Cette opération débute par le dépôt de l'objet mis en nantissement. A ce moment, le gage peut être refusé pour trois sortes de raisons : les unes tenant à la nature du gage, les autres à sa valeur et les troisièmes à la capacité ou la moralité de l'emprunteur.

Les Caisses de Crédit municipal françaises reçoivent généralement en gage tous les objets corporels même neufs, mais elles prennent alors certaines précautions. Normalement, il faudrait qu'elles puissent prêter sur tous les meubles sans exception, car étant donné leur monopole, lorsqu'elles refusent un prêt, l'emprunteur n'a pas la possibilité de s'adresser ailleurs.

Toutefois, certains objets ne peuvent être acceptés parce qu'ils se détériorent facilement ou parce que les locaux dont disposent les Caisses de Crédit municipal

sont insuffisants pour les emmagasiner. Prenons quelques exemples : les denrées alimentaires sont toujours refusées, les meubles meublants ne sont pas toujours acceptés et le prêt sur automobile est encore rarement pratiqué. Bordeaux, Lyon, ne prêtent pas sur les fourrures; Nancy refuse tous gages difficiles à conserver. Pour des raisons de sécurité, Paris ne prête pas sur certaines armes.

Si l'objet peut, de par sa nature, être accepté, il est immédiatement estimé soit par des appréciateurs appointés par l'Administration, soit par les commissaires-pri-seurs. Ceux-ci sont rémunérés par un droit de prisee fixé par l'Administration, qui ne dépasse pas 0,50 % en général.

La prisee permet de déterminer le montant du prêt. Il est généralement fixé aux quatre cinquièmes de l'estimation pour les objets d'or et d'argent et aux deux tiers pour les autres objets.

La plupart des établissements ne consentent pas de prêts au-dessous d'un minimum déterminé par les statuts. Ce minimum est assez bas et oscille le plus souvent entre 1 et 3 francs. Tout objet présenté qui ne donne pas lieu à un engagement, est immédiatement rendu à l'em-prunteur.

Comme les conditions du prêt sont établies selon les besoins locaux, certaines Caisses de Crédit municipal ne peuvent prêter au delà d'un certain maximum qui est très souvent beaucoup trop bas étant donné leur mono-pole.

Citons, par exemple, les maxima de certains établissements : Angers, 300 francs; Cambrai, 8.000 francs; Lille, 3.000 francs; Mulhouse, 6.250; Toulouse, qui est pourtant

une grande ville, 20.000. Cette limitation n'est certes pas absolue. Un prêt supérieur peut être fait, mais il faut alors l'autorisation du Conseil d'administration et ce procédé manque de souplesse. Au contraire, les Caisses de Crédit municipal du Havre, de Lyon, Marseille, Paris et Rouen prêtent sans limitation.

Lorsque le montant du prêt est annoncé, l'emprunteur peut le refuser s'il le juge insuffisant. On lui rend le gage. S'il accepte, on examine alors s'il présente les qualités requises pour engager.

Les garanties exigées sont définies dans les statuts particuliers des Caisses de Crédit municipal (article 6 du règlement de 1865). Mais, tous contiennent cette clause : nul ne peut emprunter « s'il n'est connu et domicilié ou assisté d'un répondant connu et domicilié. » (Art. 47 du règlement du 8 Thermidor an XIII).

La preuve de l'identité et du domicile se fait généralement à l'aide de pièces diverses dont chaque établissement fixe la liste.

D'une façon générale, les incapables ne peuvent emprunter, mais il a été jugé qu'un Mont-de-Piété n'est pas responsable d'un prêt consenti à un interdit alors qu'il n'y a pas eu de faute commise, car l'article 47 du règlement du 8 thermidor an XIII (il s'agissait du Mont-de-Piété de Paris) n'exige comme condition que la justification de l'identité et du domicile de l'emprunteur et non de la qualité civile (V. Tribunal civil, Seine, 13 mai 1859. *Le Droit*, n° 115 du 15 mai 1859).

Le prêt est également refusé aux femmes mariées non autorisées par leur mari. Toutefois, faisant application de la théorie du mandat tacite, le Tribunal civil de Bordeaux (15 avril 1898, D. 1909.5.1) a décidé qu'une femme

mariée peut être présumée avoir emprunté avec l'autorisation du mari lorsqu'il s'agit d'un engagement isolé pouvant lui procurer des aliments au moyen d'un emprunt modeste.

Enfin, s'il s'élève un doute contre l'honnêteté des déposants, le prêt est refusé, la police prévenue et les gages sont saisis par l'établissement et conservés en attendant qu'une décision soit rendue.

Le taux d'intérêt des prêts varie selon les établissements. Il est généralement fixé annuellement par le Conseil d'administration sous réserve d'approbation de l'autorité supérieure. Il a une tendance à être un peu élevé pour certaines caisses, mais il faut faire preuve de beaucoup de circonspection pour l'apprécier (V. *infra* p. 197).

A ce taux s'ajoutent quelquefois, outre les droits de prise, certains frais et notamment des droits de garde en ce qui concerne les objets encombrants ou difficiles à conserver (meubles, automobiles, bicyclettes, pianos, etc...).

Autrefois, les prêts étaient consentis, le plus souvent, pour un an. Aujourd'hui, dans la plupart des établissements, leur durée est de six mois. Cette date d'échéance, plus rapprochée, protège mieux les appréciateurs contre les variations de prix brusques et fréquentes de ces dernières années et permet d'assurer une meilleure estimation.

Le décompte des droits se fait rarement au jour le jour, mais plutôt par quinzaine ou par mois, quelquefois avec un minimum de perception.

Le contrat de prêt se constate par l'apposition sur un registre de la signature de l'emprunteur. La comparaison de cette signature avec celle figurant sur les pièces

produites, permet de s'assurer de l'identité du requérant. Si ce dernier ne peut pas signer, son répondant doit apposer sa signature à sa place.

Pour les prêts inférieurs à une certaine somme variable selon les établissements, la signature de l'acte n'est pas nécessaire.

Le dépôt du gage est justifié par la remise à l'emprunteur de la reconnaissance. Cette pièce, non timbrée, au porteur, doit porter la désignation précise et exacte des objets mis en gage, ainsi que le montant de l'estimation et la somme prêtée.

Bien que les opérations s'accomplissent dans le secret le plus absolu, certaines personnes peuvent vouloir conserver un incognito complet vis-à-vis des employés. Dans ce cas, elles ont la faculté d'effectuer l'engagement dans le cabinet du directeur qui, après vérification des pièces d'identité, consigne leurs nom et domicile sur un registre spécial portant des cases numérotées. Le numéro de la case remplace le nom de l'engagiste sur toutes les autres pièces de l'Administration.

A l'échéance du contrat, trois partis s'offrent à l'emprunteur : dégagement, renouvellement ou vente. Voyons à quoi correspondent ces trois opérations.

II. *Dégagements.*

Le dégagement est l'opération par laquelle l'emprunteur rentre en possession de son gage après remboursement du prêt et paiement des intérêts et frais.

Le dégagement est possible à toute époque du contrat, et même après son expiration si le gage n'est pas vendu (art. 66 du règlement de 1865).

Le porteur présente la reconnaissance sur laquelle est

établi le décompte des droits ; ensuite, il verse les fonds et le titre est envoyé aux magasins pour recherche du gage, qui est remis à l'emprunteur en même temps qu'un bordereau indicatif de la somme et des droits payés (art. 68 du règlement de 1865).

L'opération est enregistrée sur un registre spécial. En cas de perte de la reconnaissance, l'objet n'est remis qu'à l'expiration du contrat moyennant une décharge en due forme et l'assistance d'une caution notoirement solvable.

Afin d'aider les nécessiteux et les encourager à dégager, de nombreux Monts-de-Piété ont créé des caisses d'acomptes fonctionnant conformément aux articles 73 et suivants du règlement de 1865.

Tout porteur de reconnaissance peut se faire ouvrir un livret d'acomptes sur lequel sont inscrites les sommes par lui versées. Elles portent intérêt au même taux que celui des prêts. Lors d'un dégagement (ou d'un renouvellement) les sommes portées sur le livret sont prises comme argent comptant.

Poussant encore plus loin le rôle de bienfaisance, les Caisses de Crédit municipal prévoient chaque année des crédits (auxquels s'ajoutent des subventions et des dons) pour procéder au dégagement gratuit des objets de première nécessité appartenant à des indigents. Ces dégagements portent notamment sur les objets de laine ou de literie lorsque le froid devient rigoureux, sur des instruments de travail, etc...

III. *Renouvellements.*

Lorsqu'en fin de contrat, l'intéressé ne peut dégager, il a le droit de renouveler pour éviter la vente.

L'article 79 du règlement de 1865 déclare que le renou-

vement constitue un dégagement suivi d'un nouvel engagement. En conséquence, « les deux formalités inhérentes à ces deux opérations » doivent être remplies, et les gages font notamment l'objet d'une nouvelle estimation.

Toutefois, pour alléger la marche du service, certaines Caisses de Crédit municipal, dont celle de Paris¹ ont passé une convention avec les commissaires-priseurs suivant laquelle ces derniers, moyennant le paiement du droit d'appréciation prélevé sur les engagements par renouvellement, s'engagent à garantir l'Administration en prenant pour base l'estimation faite lors du premier engagement. Dans la convention signée par le Mont-de-Piété de Paris, certaines exceptions sont prévues concernant les gages importants et ceux susceptibles de se détériorer.

Dans la plupart des Caisses de Crédit municipal, les contrats sont indéfiniment renouvelables. Mais certains établissements n'acceptent pas le renouvellement des gages dont la conservation est difficile.

L'opération de renouvellement se fait très simplement. Le porteur donne la reconnaissance, paie les droits et le cas échéant couvre la différence résultant de la nouvelle appréciation. Il lui est remis ensuite une nouvelle reconnaissance après que l'Administration s'est assurée de la présence du gage en magasin et de sa bonne conservation.

Afin d'éviter toute confusion, la nouvelle reconnaissance porte des numéros impairs alors que celle provenant d'un engagement effectif porte des numéros pairs.

1. Convention du 2 octobre 1833.

IV. *Ventes.*

La vente du gage permet à la Caisse de Crédit municipal de rentrer en possession de ses débours lorsque l'emprunteur ne rembourse pas le prêt.

Elle a lieu le plus souvent en fin de contrat à la requête du directeur. Elle peut, en outre, être requise par l'emprunteur lorsqu'il s'est écoulé un délai de trois mois à partir de l'engagement (art. 7 de la loi du 24 juin 1851) sauf en ce qui concerne les marchandises neuves qui ne peuvent être vendues qu'en fin de contrat (la loi de 1851, art. 3 spécifie un an, parce qu'à cette époque, la durée des contrats était généralement égale ou supérieure à un an).

D'autre part, lorsque le contrat arrive à terme, le directeur peut accorder un sursis à la vente aux personnes qui présentent des raisons valables.

D'un arrêt de la Cour de Paris du 27 octobre 1932 (*Gaz. des Tribunaux* 28-29 décembre 1932), il résulte qu'en matière de sursis les règles édictées par les statuts des Caisses de Crédit municipal sont impératives et font dérogation au droit commun (art. 1244 du Code civil). Le juge des référés ne peut prolonger un sursis au delà des délais maxima prévus par les textes. Cet arrêt a été rendu au profit de la Caisse de Crédit municipal de Paris. Pour cet établissement, l'article 3 du décret du 24 octobre 1918 décide que la durée du prêt « qui ne peut en aucun cas être supérieure à une année » est fixée par l'Administration. Cette durée étant de six mois à l'heure actuelle, l'arrêt décide que le directeur ne peut accorder un sursis que pour la période comprise entre six mois et une année sans pouvoir dépasser cette limite. Le juge

des référés ne le peut pas davantage. Pour cela, l'arrêt fait valoir à juste raison que, s'il en était autrement, tout l'équilibre financier du prêt sur gages serait détruit. Les commissaires-priseurs établissent leur estimation compte tenu de la durée des prêts. On ne peut les rendre responsables de déficits provoqués par la baisse des prix entre le moment où le gage aurait dû venir normalement à la vente et celui où il a été effectivement vendu.

Seuls les objets engagés peuvent être vendus par les Monts-de-Piété. Il est absolument interdit d'y écouler d'autres marchandises.

Les gages frappés d'opposition sont tout de même vendus. L'opposant ne peut que faire valoir ses droits sur le boni, s'il en reste un.

Préalablement à la vente, il est établi un rôle des gages à vendre qui est rendu exécutoire par l'autorité judiciaire : président du tribunal civil ou juge de paix (Art. 85, règl. de 1865).

Les intéressés sont avertis par affiches, insertions dans les journaux locaux et envoi de lettres personnelles. Pour attirer le public, les objets sont préalablement exposés. A la Caisse de Crédit municipal de Paris, une publicité spéciale est organisée pour les gages particulièrement importants. Elle consiste en l'impression de luxueux catalogues qui sont adressés aux personnes susceptibles de s'intéresser aux objets vendus. Les frais de publicité normale restent généralement à la charge de l'établissement, mais les mesures de publicité particulière sont couvertes par une taxe spéciale payée par l'acquéreur.

Les ventes ont lieu généralement à l'intérieur de chaque Caisse de Crédit municipal. A noter toutefois qu'à l'Isle-sur-la-Sorgue, en vertu d'une vieille tradition, les

vacations se tiennent sur la place publique. A Paris, cinq salles leur sont réservées et lorsque les gages en valent la peine, ils sont adjugés à l'Hôtel des Ventes, rue Drouot.

Le plus souvent les ventes sont dirigées par les commissaires-priseurs qui en ont le monopole. Dans quelques établissements il est fait exception à cette règle. C'est un huissier à Arles; un notaire à Beaucaire; l'appréciateur à Mulhouse, Metz, Strasbourg; l'Administration à Tarascon, Brignoles, Carpentras.

Si des objets d'or ou d'argent doivent être vendus, les contrôleurs de la garantie des Contributions indirectes sont prévenus.

Les ventes ont lieu aux enchères publiques, selon les règles habituelles. Au fur et à mesure des acquisitions, le commissaire-priseur ou le vendeur enregistre les objets vendus avec leur prix sur le procès-verbal des ventes dont un extrait est adressé au garde-magasin pour sa décharge (Art. 89 du règlement de 1875).

Les Caisses de Crédit municipal sont exonérées de la taxe sur ventes publiques de meubles (art. 8 de la loi du 24 mars 1851). Cette taxe est souvent remplacée par un droit au profit du Crédit municipal qui s'ajoute à celui perçu par l'officier public pour rémunération de la vacation. Ces droits sont fixés conformément aux statuts de l'établissement proportionnellement au montant de l'adjudication. Ils sont supportés par l'acquéreur. A signaler quelques exceptions : il n'est pas perçu de droit de vente à l'Isle-sur-la-Sorgue et à Strasbourg; ces droits sont supportés par l'Administration à Angers et à Beaucaire.

Le prix de la vente, augmenté des droits et frais, doit être réglé immédiatement à la personne chargée de les encaisser (art. 90 du règlement de 1865). Les commis-

saires-priseurs et les autres officiers publics sont responsables de ce versement envers le Mont-de-Piété. La pratique courante veut que les commissaires-priseurs puissent, sous leur responsabilité personnelle, accorder des délais aux acheteurs sérieux qui offrent certaines garanties, afin de faciliter les opérations.

Les statuts de quelques Monts-de-Piété (notamment celui de Metz), donnent au directeur un droit de contrôle sur le prix obtenu. Si celui-ci paraît insuffisant, la vente peut être annulée et le gage vendu à l'amiable sous certaines conditions.

Lorsque la vente est terminée, l'Administration procède à la répartition du prix. Elle se rembourse d'abord du montant de son prêt et des intérêts, droits, qui lui sont dus (art. 91 du règlement de 1865).

En cas de déficit pour l'Administration, les appréciateurs responsables doivent immédiatement le combler (art. 92, *ibid.*).

Si le prix de vente est supérieur à la créance de l'Administration, la différence ou « boni » est remboursée à l'emprunteur.

Toutes les fois qu'il existe un boni égal ou supérieur à un franc, l'Administration doit aviser l'emprunteur (art. 93). Les sommes sont tenues à sa disposition jusqu'à la prescription déterminée par les statuts et généralement fixée à trois ans du jour de l'engagement. Si le porteur de la reconnaissance se présente avant la fin de ce délai la somme lui est versée moyennant remise de la reconnaissance dûment acquittée.

L'acquit de la reconnaissance n'est pas nécessaire si un contrôle spécial est organisé dans l'établissement : il suffit que la liquidation de la vente soit établie par un contrôleur (art. 95, *ibid.*).

Il est possible aux créanciers particuliers de l'emprunteur de faire opposition au paiement du boni, mais à condition de donner des renseignements suffisants pour permettre d'identifier à coup sûr les reconnaissances (art. 96, *ibid.*) En outre, si une reconnaissance a été frappée d'opposition antérieurement à la vente, le paiement du boni ne pourra être effectué qu'après main levée régulière.

§ 2. *Avances sur valeurs mobilières.*

Les avances sur valeurs mobilières sont pratiquées par les Monts-de-Piété depuis une époque relativement récente. Par suite de l'extension des valeurs mobilières et de leur diffusion dans les classes moyennes, il devenait difficile de priver les petits emprunteurs de ce moyen de crédit, car les grandes banques refusaient le plus souvent de consentir une avance peu importante sur dépôt de titres. Alors que les Monts-de-Piété sont spécialement institués pour pratiquer le prêt sur gages corporels dont ils ont un monopole général, ils ne l'ont qu'accessoirement du prêt sur valeurs mobilières concurremment avec les établissements de crédit. Ces dernières opérations font donc l'objet d'une réglementation plus restrictive (trop restrictive quelquefois) que celle du prêt sur gages.

Ce nouveau service des Monts-de-Piété a été institué par la loi du 25 juillet 1891. Ce texte a été modifié par la loi du 10 juin 1916, complétée par les décrets du 6 août 1916 et du 6 mai 1930.

La loi de 1891 avait spécialement en vue l'établissement de Paris. Mais l'article 11 spécifiait que ses dispositions pouvaient être étendues par décret en Conseil

d'Etat aux établissements de province. Lyon et Toulouse en profitèrent immédiatement. Les autres suivirent peu à peu :

Lille (1899), Toulon et Bordeaux (1902), Roubaix (1904), Marseille (1907), Arras (1909), Nantes (1911), Avignon (1914), Alger (1919), Boulogne (1921), Dijon (1922), Versailles et Calais (1923), Rouen (1924), Besançon, Cambrai et Dunkerque (1925), Strasbourg (1926), Metz (1927), Mulhouse et Brest (1928).

A l'heure actuelle (art. 11 de la loi du 25 juillet 1891, modifiée par la loi du 10 juin 1916) l'autorisation de consentir des avances sur titres est donnée par décret en Conseil d'Etat lorsque le Conseil d'Administration en fait la demande et que le Conseil municipal donne un avis conforme.

La clientèle qui a recours à l'avance sur titres est différente de celle qui demande des prêts sur gages; aussi il est préférable d'effectuer ces deux sortes d'opérations dans des locaux différents. C'est ce que font de nombreux établissements; dans certains (Paris, Roubaix) le service d'avances sur titres a une entrée distincte.

On fait avec les valeurs mobilières les mêmes opérations qu'avec les gages corporels : engagement, dégagement, renouvellement, vente et paiement de boni. Aussi pour bon nombre de règles touchant les avances sur valeurs mobilières, il suffit de renvoyer au prêt sur gage corporel (art. 10 de la loi du 25 juillet 1891). Mais étant donné la nature spéciale du gage déposé, certaines mesures propres doivent être prises que nous allons étudier maintenant.

I. Engagements.

Les Caisses de Crédit municipal ne consentent d'avances que sur des valeurs mobilières au porteur entièrement libérées (article 1^{er} de la loi de 1891).

Une liste des valeurs admises en garantie est établie par chaque établissement (article 3 de la loi de 1891). Le choix est fait par le Conseil d'Administration en province, par le directeur, après avis du Conseil de surveillance à Paris; dans les deux cas il est soumis à l'approbation préfectorale. Ces listes comprennent généralement toutes les valeurs de l'Etat français ou garanties par lui, des départements et villes françaises, des églises dévastées, du Crédit foncier, des chemins de fer français, des Caisses de Crédit municipal, des colonies. Avec beaucoup de prudence, on inscrit quelquefois sur cette liste quelques valeurs industrielles bien cotées et certaines valeurs étrangères.

Bien entendu, toute valeur inscrite sur le *Bulletin des Oppositions de la Chambre Syndicale des Agents de Change* ne peut faire l'objet d'un dépôt en garantie.

Le montant de l'avance est limité pour chaque emprunteur. D'après la loi de 1891 (article 1^{er}), le maximum était fixé à 500 francs. Dès avant la guerre, cette limite s'était avérée insuffisante. Aussi la loi du 10 juin 1916 a modifié l'article 1^{er} de la loi de 1891 et décidé qu'à l'avenir le maximum serait fixé pour chaque Mont-de-Piété par un décret pris avec l'avis du Conseil d'Etat. Celui du 6 août 1916 porte ce maximum à 3.000 francs pour le Mont-de-Piété de Paris. Tous les établissements, sauf Cambrai, profitent aujourd'hui de ce dernier maximum. Certaines Caisses de Crédit municipal (Bordeaux, Lyon, Paris, Toulon) bénéficient même de la limite de

10.000 francs déterminée par le décret du 9 mars 1930. Mais d'autres en ont demandé le bénéfice (Marseille, Nantes, Strasbourg, Toulouse).

Les Caisses de Crédit municipal ne doivent pas consentir au même emprunteur, même en plusieurs opérations, une avance supérieure au maximum fixé. Mais il a été jugé qu'elles ne peuvent être rendues responsables du dépassement de ce maximum si l'intéressé y est arrivé en faisant deux engagements dans la même journée, dans deux bureaux différents (Trib. civil, Seine, 3 décembre 1898. *Le Droit*, n° 18 du 21 janvier 1899).

Le montant du prêt se calcule sur le dernier cours du comptant de la veille du jour de l'opération. Il est au maximum de 80 % sur les rentes, bons et obligations; 75 % sur les autres valeurs portées sur la liste à l'exception des actions de jouissance sur lesquelles on ne peut prêter que 60 % (article 2, loi de 1891).

Les avances sont consenties à un taux et pour une durée déterminée par l'autorité chargée de l'administration de la Caisse de Crédit municipal avec approbation du préfet ou du sous-préfet (article 3, loi de 1891).

Ce taux oscille actuellement entre 6 et 8 %. Le décompte des intérêts se fait par mois, sauf pour quelques établissements (Bordeaux, Cambrai, Lille, Paris, Roubaix, Toulon et Toulouse) où il est effectué par quinzaine.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, l'opération d'engagement se conclut dans les mêmes formes et conditions que celle de prêt sur gage corporel. Toutefois, il y a lieu de noter encore que, depuis la loi du 10 juin 1916, la reconnaissance délivrée à la suite d'une avance sur valeurs mobilières est nominative et incessible. Toute cession à titre gratuit ou onéreux serait nulle de plein droit.

II. *Dégagements et renouvellements.*

Ces opérations s'effectuent de la même manière que celles de prêt sur gage; mais on profite du renouvellement pour remettre les coupons échus à l'emprunteur s'il n'en avait pas fait précédemment la demande.

III. *Ventes.*

Les ventes peuvent avoir lieu à différentes époques du contrat de nantissement.

Le plus souvent, elles se font en fin de contrat lorsque l'emprunteur ne rembourse pas l'avance, « sans qu'il soit besoin de mise en demeure, ni d'aucune formalité » (Art. 5, loi de 1891). Mais la plupart des Monts-de-Piété, afin de rendre service aux intéressés, les préviennent par lettre de la fin de leur contrat et de l'imminence de la vente.

En matière de valeurs mobilières, la publication quotidienne des cours donne aux Caisses de Crédit municipal une faculté qui n'existe pas pour les gages corporels. Dès que les cours en Bourse ont baissé de 15 %, l'emprunteur peut être mis en demeure, par lettre recommandée extraite d'une registre à souche, de rapporter une partie de l'avance dans un délai de huit jours. S'il ne se conforme pas à cet avis, l'établissement peut faire vendre, par ministère d'agent de change, tout ou partie du nantissement (Article 4, loi de 1891.)

La vente peut encore avoir lieu en cours de contrat à la requête de l'emprunteur lui-même.

Des sursis sont accordés aux personnes dignes d'intérêt et momentanément gênées.

L'opposition mise sur la reconnaissance ne fait pas

obstacle à la vente. L'opposant a la ressource de faire valoir ses droits sur le montant du boni.

Il n'en est pas de même de l'opposition frappant le titre après l'engagement. Sa vente ne peut être effectuée qu'après mainlevée, conformément à la loi de 1872.

Les ventes ont lieu en Bourse par ministère d'agent de change (articles 4 et 5, loi de 1891). Le produit net sert à rembourser la Caisse de Crédit municipal de sa créance; le déficit, s'il existe, est répété contre l'emprunteur. Il convient de remarquer, en effet, que, pour les avances sur valeurs mobilières, il n'est pas besoin d'appréciateur responsable, puisque la valeur du gage est déterminée par la cote officielle de la Bourse. Mais le comptable public, chargé du service des avances sur titres, pourrait être déclaré responsable en cas d'insolvabilité de l'emprunteur s'il est établi qu'il n'a pas fait toute diligence pour vendre à temps les valeurs en baisse par application de l'article 4 de la loi de 1891.

Si la liquidation du prix de vente donne un excédent (ou boni), il est tenu à la disposition de l'emprunteur pendant un délai de dix ans, à partir du jour de la vente (article 7, loi de 1891). Passé ce délai, il est prescrit au profit de la Caisse de Crédit municipal.



Les opérations essentielles d'avances sur valeurs mobilières viennent d'être énumérées. Mais à côté d'elles viennent se greffer un certain nombre d'opérations secondaires qu'il convient de citer.

A. Coupons échus, amortissement des titres. — En vertu de l'article 8 de la loi de 1891, les Caisses de Crédit

municipal ne sont pas tenues de payer les coupons ni de faire procéder à l'encaissement des titres amortis. Ces coupons et ces titres sont remis aux intéressés qui vont en encaisser eux-mêmes le montant.

Mais elles sont bien obligées d'encaisser les coupons et les titres amortis (qui ne sont pas négociables) lorsqu'en fin de contrat le dégagement n'est pas effectué.

Du reste, certains établissements font bénévolement ces opérations pour rendre service à la clientèle.

B. Recouppement. Timbre. Réfection. — Les titres étrangers doivent être munis du timbre français. Si un titre non timbré est présenté à l'engagement, certains établissements l'acceptent, mais le font timbrer aux frais du client.

Lorsqu'un titre est démuné de coupons, l'établissement émetteur lui adjoint gratuitement une nouvelle feuille. Les Caisses de Crédit municipal se chargent de faire recoupponner les titres dont les coupons seraient épuisés au cours du contrat.

Si un titre se détériore pendant son séjour à la Caisse de Crédit municipal, l'Administration doit faire procéder, à ses frais, à la réfection par l'établissement émetteur.

§ 3. *Avances sur brevets de pension.*

On avait constaté depuis longtemps que le prêt sur brevet de pension faisait l'objet d'un trafic honteux de la part d'usuriers sans scrupules. La loi du 26 juillet 1917 (et le décret du 15 novembre suivant) est venu y mettre heureusement fin.

A l'heure actuelle, il est généralement interdit de faire une avance sur les pensions civiles servies par l'Etat, les

départements ou les communes, les pensions ou gratifications militaires, celles payées par la Caisse des Invalides de la Marine et la Caisse de Prévoyance des Marins Français. Le contrevenant s'expose à une amende qui peut s'élever à la moitié des capitaux prêtés et à une peine d'emprisonnement de six jours à six mois. Cette interdiction porte même sur un prêt isolé ; la contravention existe bien qu'il n'y ait pas répétition de l'acte.

Mais les articles 5 et 6 de la loi donnent à certaines institutions le monopole de ce genre d'opération. Ce droit est d'abord donné à des sociétés philanthropiques munies d'une autorisation ministérielle de consentir gratuitement des avances aux pensionnés. Ensuite, la Caisse nationale d'Epargne, les Caisses d'Epargne et les Monts-de-Piété sont habilités à consentir ces avances moyennant rémunération.

Quelques Monts-de-Piété ont profité de la faculté qui leur a été donnée et ont organisé un service d'avances sur pensions.

L'importance de ces opérations est restreinte par rapport aux deux premières. En 1929, un service d'avances sur pensions était organisé dans neuf établissements seulement : Avignon, Bordeaux, Cambrai, Constantine, Lille, Paris, Toulouse, Valenciennes et Versailles.

Et encore ces établissements ne prêtent que sur les pensions civiles et militaires de l'Etat, à l'exclusion des autres.

Conformément aux textes précités, l'avance consentie est égale aux arrérages courus d'un ou de deux mois.

La rémunération est une commission de 1 % quelque soit la durée, avec minimum de perception de 0,50.

L'opération s'effectue très facilement. Le pensionné

rédige une demande d'avance en précisant si elle est exceptionnelle ou si elle doit se renouveler. Elle est établie sur un imprimé fourni par l'Administration. Cet imprimé se divise en deux parties. L'une est envoyée au comptable du Trésor, l'autre reste à la Caisse de Crédit municipal et porte les indications relatives à l'identité de l'emprunteur qui a été vérifiée et la signature de ce dernier.

Le comptable du Trésor envoie à la Caisse de Crédit municipal une fiche d'autorisation d'avance. L'intéressé peut alors obtenir le paiement des arrérages courus en présentant son titre de pension où il est fait mention de l'avance, en même temps que sur la fiche. La commission réglementaire est alors retenue. A partir de ce moment, la pension n'est plus payable qu'au lieu où l'avance a été consentie.

En fin de trimestre, sur présentation du titre de pension, le solde des arrérages est réglé sans commission, sur la présentation d'un certificat de vie établi par l'autorité compétente (maire ou notaire) et visé « Bon à payer » par le comptable du Trésor. C'est sur cette pièce même que le pensionné donnera quittance de la totalité du trimestre en même temps que sera estampillée la case correspondante du titre de pension. Toutefois, les Caisses de Crédit municipal peuvent être exonérées de l'obligation de faire viser préalablement le certificat de vie par le comptable du Trésor, à condition de prendre la responsabilité des faux paiements qui pourraient être effectués par suite de l'irrégularité de cette pièce.

Etant donné les formalités imposées aux Caisses de Crédit municipal et la faiblesse de leur rémunération, ces opérations sont, dans l'ensemble, onéreuses pour

elles. Elles ne les conservent que pour remplir intégralement leur rôle d'établissements de bienfaisance et de crédit populaire. Ce service a d'autant moins tendance à s'étendre que les Monts-de-Piété sont concurrencés par la Caisse nationale d'Epargne, qui permet d'effectuer ces opérations dans tous les bureaux de postes.

Malgré tout, les Caisses de Crédit municipal peuvent rendre service en cette matière, car sur certains points (notamment en ce qui concerne la vérification de l'identité) leurs règlements leur permettent de simplifier les formalités.

APPENDICE

Opérations par succursales, par intermédiaires et par correspondance.

Seule, la Caisse de Crédit municipal de Paris possède des succursales et des bureaux auxiliaires. Ces établissements secondaires sont onéreux, c'est ce qui explique que les Monts-de-Piété de province, généralement d'importance moyenne, ne peuvent en conserver et ont dû fermer ceux qui avaient été ouverts, bien qu'ils présentent de grands avantages pour le public au point de vue des frais et de la moralité des opérations.

A Paris, les succursales font les mêmes opérations que le chef-lieu pour les gages corporels et valeurs mobilières depuis l'engagement jusqu'à et y compris la vente et jouissent d'une certaine autonomie. Elles sont seulement soumises à un contrôle du siège central.

Toutefois, les ventes des valeurs mobilières se font par l'intermédiaire du chef-lieu. Le service des avances sur

pensions n'est tenu qu'au siège central par mesure d'économie.

Les bureaux auxiliaires n'ont pas de magasin ni de salle de ventes. Ils font à l'égard du public les mêmes opérations que le siège central : engagements, dégagements, renouvellements en ce qui concerne les gages corporels et les valeurs mobilières, mais les ventes de leurs gages et le paiement des bonis sont effectués à l'endroit où ils sont emmagasinés, c'est-à-dire dans une des succursales ou au chef-lieu selon le point d'attache du bureau.

Un certain nombre de documents comptables doivent être établis pour assurer la centralisation des écritures.

D'autre part, un service de transport est organisé pour les gages et les espèces entre les magasins correspondants et les bureaux.

Si les Monts-de-Piété de province n'ont ni succursales, ni bureaux auxiliaires, ils ont souvent recours à des intermédiaires : les commissionnaires dont l'étude détaillée sera faite au chapitre V ci-après.

Ces intermédiaires sont considérés comme les mandataires du public. Ils effectuent à leurs bureaux les opérations normales des Caisses de Crédit municipal moyennant une commission fixée par l'Administration.

Ils doivent tenir certains registres sur chacun desquels ils inscrivent, au fur et à mesure, les opérations effectuées.

Les opérations par correspondance, admises dans certains établissements, rendent de grands services à la clientèle, car elles évitent les dérangements et permettent d'effectuer à meilleur compte que par les commissionnaires les opérations normales des Monts-de-Piété. En

1929, trente et un établissements avaient jugé bon d'établir des statistiques concernant ces opérations. Certaines Caisses de Crédit municipal craignant les responsabilités inhérentes au transport de gages et de valeurs, préférèrent laisser ces opérations à leurs commissionnaires. Elles s'effectuent dans les mêmes conditions que celles de prêt sur gage, mais les objets et les différentes pièces sont envoyés, et la signature de l'emprunteur sur le registre est remplacée par la lettre demandant l'engagement qui y est annexée.

SECTION II. — LE FONCTIONNEMENT FINANCIER.

Les différentes opérations des Caisses de Crédit municipal nécessitent des capitaux importants. Très souvent, elles laissent en fin d'année un excédent de recettes. Nous sommes ainsi amenés à l'étude du financement et de l'emploi des bénéfices.

§ 1. *Le Financement.*

I. *La Dotation.*

Les Monts-de-Piété ont été à l'origine des établissements de bienfaisance créés par la charité publique. Leur dotation était alors l'unique moyen de financer leurs opérations.

Lorsqu'ils ont été autorisés à percevoir des droits modiques sur les prêts, les bénéfices ont permis, sinon d'accroître cette dotation, du moins de l'empêcher de diminuer.

La loi du 17 pluviôse an XII, ordonne le versement des bénéfices aux hospices. A partir de ce moment, la

dotation ne pourra s'accroître que des libéralités privées. Mais revenant sur ces errements, la loi du 24 juin 1851 (art. 3) concède à de nombreux établissements le droit de conserver ces fonds afin de constituer ou d'accroître leur dotation pour diminuer les charges pesant sur le prêt sur gage. La loi du 31 mars 1919 (article 10) étend cette disposition à toutes les Caisses de Crédit municipal, sans exception.

Pour certains établissements (Beaucaire, Tarascon) conservant intégralement leur physionomie originelle, les intérêts de la dotation représentent leur seule ressource.

Pour d'autres, elle constitue le capital de roulement (Angers, Brignoles, Carpentras). Ils n'ont pas recours à l'emprunt.

Enfin, pour la plupart, elle est insuffisante pour faire face aux opérations normales ; elle n'est qu'un appoint permettant de réduire les charges de l'emprunt. Elle est quelquefois intégralement affectée aux opérations de prêt ; dans d'autres cas, une partie est conservée à titre de réserve pour assurer des facilités de trésorerie dans les moments de crise. Elle est alors placée en valeurs de tout repos conformément à la loi de 1919.

Dans l'ensemble, rares sont donc les Caisses de Crédit municipal qui peuvent assurer leur fonctionnement avec leur seule dotation. La plupart sont obligées d'emprunter.

II. *Emprunts sur bons de caisse.*

Le procédé traditionnel d'emprunt des Monts-de-Piété, c'est l'émission de *bons de caisse*, au porteur ou à ordre. Ils sont émis pour des durées variables rarement inférieures à trois mois ou supérieures à un an. Excep-

tionnellement, certains ont eu une échéance de deux ans. Le taux de l'emprunt est fixé par l'administration. Il est généralement avantageux et varie selon les établissements de 3 à 6 %.

Ces bons sont placés de façons différentes selon les caisses. Le procédé le plus employé est l'émission directe dans le public sans intermédiaires. Quelques établissements préfèrent avoir recours à des collectivités publiques ou privées : Caisses d'Epargne (Arles, Avignon, Besançon, Lille, Limoges, Lyon, Mulhouse, Nancy, Strasbourg, Valenciennes, Versailles) ; œuvres ou bureaux de bienfaisance (Alger, Valenciennes) ou Caisses de Crédit agricole (Arles).

Mais d'autres organismes peuvent également en souscrire : Caisses de retraites, de secours, de prévoyance, au profit des employés et ouvriers (Loi du 27 décembre 1895) ; les entreprises d'assurance, de capitalisation et d'épargne (décret du 25 avril 1916), etc... Mais ceux-ci n'ont jamais été de gros clients des Caisses de Crédit municipal ; si l'on excepte Bayonne, un seul bon de 200.000 francs a été placé dans les Compagnies d'assurance.

Le mécanisme d'émission des bons de caisse est, à juste titre, très minutieusement réglé par le règlement de 1865 (article 45). A ces dispositions s'ajoutent les précautions provenant des règlements et de la pratique journalière des établissements.

Etant donné son importance, nous croyons bon de transcrire littéralement l'article 45 du règlement de 1865 :

« Des emprunts permanents sur bons à ordre ou au porteur peuvent être ouverts par les Monts-de-Piété, afin de leur procurer les ressources nécessaires pour alimenter leurs opérations de prêts sur nantissements.

» En échange des fonds que les prêteurs versent à la Caisse du Mont-de-Piété, il leur est délivré des bons, soit nominatifs, soit au porteur, suivant la demande des parties.

» Les formules des bons doivent être conformes au modèle n° 14. Elles sont à souche et à talon et reliées en volumes. Chaque volume doit porter un numéro spécial, ainsi que l'indication de la date du commencement et de la fin de son emploi.

» Les souches adhérentes au volume demeurent entre les mains du caissier ; les talons détachés sont déposés au contrôle ; à défaut de contrôleur, ils sont conservés par un membre délégué du Conseil d'administration.

» Les volumes de formules à délivrer, cotés et paraphés par le membre délégué du Conseil, sont remis au caissier à mesure des besoins. Cette remise est constatée par un procès-verbal qui doit faire mention expresse de l'entier épuisement des formules du volume précédent.

» Aucun emprunt ne peut être réalisé, et, par conséquent, aucun bon ne peut être émis, sans une autorisation spéciale du Conseil d'administration. Dans les Monts-de-Piété simples, la délibération du Conseil à cet effet doit toujours précéder l'émission de chaque bon. Elle est mentionnée sur le bon lui-même et sur le talon. Dans les Monts-de-Piété composés, où l'émission journalière des bons ne sauraient être entravée, le Conseil d'administration peut se borner à approuver, dans chacune de ses séances, les délivrances de bons faites depuis la précédente réunion ; à cet effet, les talons et les souches des bons émis lui sont représentés et, après rapprochement, la mention de l'approbation est inscrite sur les talons.

» Le Mont-de-Piété de Paris est seul exempté de cette dernière formalité »¹.

En outre, une circulaire ministérielle du 30 juin 1884, oblige les Caisses de Crédit municipal à faire signer par l'emprunteur une déclaration de souscription.

En pratique, seule, la Caisse de Crédit municipal de Paris est un établissement dit « composé ». En province, il n'existe que des Monts-de-Piété simples. Voyons comment va se réaliser une émission de bons.

Une déclaration est préalablement établie par le souscripteur qui la remet avec les fonds contre un récépissé provisoire. Le Conseil d'Administration est saisi de la demande et donne son autorisation. Le caissier remplit la souche, le bon et le talon d'une des formules reliées dont un volume lui a été remis. Il a bien soin d'indiquer sur la souche, le bon et le talon, le montant de la somme prêtée et des intérêts et sur le bon et le talon, la date de la délibération du Conseil d'Administration autorisant l'émission. Ensuite, le bon et le talon sont séparés de la souche et transmis au contrôleur ou à défaut à l'administrateur délégué au contrôle. Celui-ci signe le bon et conserve le talon dont il devient dépositaire (art. 161 règlement de 1865). Et il y a lieu de noter qu'au cas où le contrôle est effectué par un délégué du Conseil d'Administration, celui-ci doit en assurer personnellement la conservation, il ne peut les confier aux commis sous ses ordres.

Enfin, le bon est remis au souscripteur qui rend le reçu provisoire. L'émission des bons de caisse est donc entou-

1. A Paris, l'autorisation du Conseil de surveillance est donnée pour un montant global déterminé au moment de l'établissement du budget ordinaire ou supplémentaire.

rée de minutieuses précautions et une irrégularité n'est possible que par l'entente ou la négligence de plusieurs fonctionnaires.

A l'échéance, le remboursement ne peut s'effectuer sans le visa du contrôleur qui doit, bien entendu, rapprocher le bon du talon qui est en sa possession.

La comptabilité des bons vient elle-même renforcer ce contrôle. Les sommes versées par le prêteur et les intérêts sont consignés sur le *journal des emprunts*. Une colonne est en outre réservée aux mentions de remboursement (art. 46 *ibid.*).

Ce journal est totalisé chaque jour et les recettes sont relevées sur le bordereau journalier des emprunts signé par le caissier et le contrôleur (art. 161).

D'autre part, ces écritures vont s'intégrer dans les autres comptes du Mont-de-Piété et notamment dans le Journal général qui en fin de journée fait ressortir le solde du numéraire en caisse et dont un exemplaire est remis au contrôleur (art. 123 *ibid.*).

Ces éléments se retrouvent aussi au Grand Livre (art. 145). Tous les mois on établit la balance de ces comptes que l'on remet à l'ordonnateur pour la soumettre au Conseil d'Administration. Un exemplaire est transmis également au receveur des finances.

Ce dernier fait, en outre, des inspections périodiques au cours desquelles, après avoir vérifié les livres, il peut effectuer le rapprochement des talons et des souches des bons émis.

Les bons adirés ne peuvent être remboursés qu'après l'accomplissement des formalités prévues par l'article 152 du Code de commerce en cas de bons à ordre ou par les lois du 15 juin 1872 et du 8 février 1902 en cas de bons au porteur.

III. *Comptes de dépôt de fonds.*

Originellement, les dépôts ne tenaient qu'une place fort restreinte dans le financement des Monts-de-Piété. Les plus importants étaient les cautionnements des comptables des Monts et des hospices, et des entrepreneurs (art. 49, régl. de 1865).

Les Monts-de-Piété recevaient également en dépôt les fonds libres de certains établissements publics ou privés. C'est ainsi que la Comédie Française les versait à l'établissement de Paris en vertu du fameux décret de Moscou. L'article 4 de la loi du 24 juin 1851 et l'article 53 du règlement de 1865 sont venus généraliser cette pratique en autorisant les placements en comptes courants. Les conditions en sont déterminées par les statuts ou une délibération du Conseil d'Administration, approuvée par le préfet.

Peu d'établissements avaient profité de ces facultés. Seul, le Mont-de-Piété de Versailles avait, dès 1859, organisé un service de comptes de dépôt. Les nécessités de la guerre de 1914 avaient poussé les établissements de Nantes (en 1916) et de Paris (en 1917) à l'imiter.

Mais l'essor véritable de ce service ne se manifesta qu'après le décret du 24 octobre 1918. C'est une des mesures les plus efficaces pour rétablir l'équilibre financier des Caisses de Crédit municipal.

L'article 2 de ce décret stipule que « les Monts-de-Piété peuvent conserver ou recevoir, en excédent sur les besoins de leurs opérations courantes et dans les limites des réserves nécessaires au développement éventuel de l'établissement, les dépôts de fonds faits à intérêt dans leurs caisses, soit à terme, soit à vue ». Le remploi était

alors prévu en valeurs du Trésor susceptibles d'es-compte.

Depuis, le nombre des Caisses de Crédit municipal qui ont organisé un service de comptes de dépôt a été porté à dix-sept. Ce sont : Alger, Bordeaux, Boulogne, Brest, Cambrai, Dunkerque, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Oran, Paris, Roubaix, Toulon, Toulouse et Versailles.

Cette forme d'emprunt est extrêmement intéressante, car elle est moins onéreuse que les bons de caisse. Mais son organisation se heurte à des difficultés qui expliquent le nombre restreint d'établissements qui y ont recours.

Il est d'abord nécessaire d'avoir un local spécial, séparé de celui où s'effectuent les opérations de prêt sur gages. Il faut, en outre, que la Caisse de Crédit municipal soit située dans le quartier commerçant de la ville. Enfin, il faut qu'il y ait dans la ville ou la région immédiate des gens susceptibles de faire ouvrir des comptes dont le solde créditeur restera suffisamment important.

L'organisation du service en lui-même est des plus simples. Un compte est ouvert à chaque déposant et les sommes versées sont inscrites à son crédit. Il lui est remis un carnet de chèques dont il use conformément aux règles générales du droit commercial ¹.

IV. *Placement des disponibilités.*

Dans tous les textes antérieurs à 1918, les Monts-de-Piété étaient autorisés à contracter tous emprunts pour financer leurs opérations de prêt sur gage. Il leur était

1. Pour les règles fiscales : voir *supra*, p. 90.

implicitement défendu de se constituer une masse de fonds en excédent de leurs besoins normaux. Sur ce point, le décret de 1918 innove. Il permet de remployer les fonds en excédent des besoins du prêt sur gage, *dans la limite des réserves nécessaires aux développements éventuels de l'établissement* en compte courant au Trésor et surtout en valeurs du Trésor susceptibles d'escompte, c'est-à-dire en Bons de la Défense Nationale.

Nous avons expliqué précédemment (voir *supra*, p. 77) comment avec la résorption des bons de la Défense Nationale, il a fallu prévoir d'autres valeurs pour les emplois. Le décret du 17 juin 1930 a modifié et complété sur ce point l'article 2 du décret de 1918.

Aujourd'hui, le emploi de ces fonds libres est toléré en deux catégories de valeurs. Pour la plus grande partie, il doit être effectué en valeurs à court terme ou susceptibles d'escompte : compte courant du Trésor, valeurs du Trésor, de la Ville de Paris et des grands réseaux de Chemins de Fer français susceptibles d'escompte, prêts à court terme aux Monts-de-Piété et Caisses de Crédit municipal avec la garantie de la commune intéressée et sous réserve de l'autorisation préalable du ministre des Finances.

Ensuite, pour une partie plus restreinte de ces disponibilités, qui est fixée pour chaque établissement par arrêté du ministre des Finances, sans pouvoir dépasser 50 % du montant des dépôts, le emploi peut être fait en fonds d'Etat français, en valeurs garanties par l'Etat, en valeurs négociables et entièrement libérées des départements et des communes et en obligations foncières, communales et maritimes du Crédit Foncier.

De cette façon, les placements des Caisses de Crédit

municipal, tout en étant avantageux et rémunérateurs, conservent une grande souplesse par la possibilité de réaliser rapidement les titres en cas de nécessité.

Ce sont ces opérations financières qui ont permis un relèvement rapide et sûr des Caisses de Crédit municipal. Elles sont à l'heure actuelle le principal facteur d'équilibre des budgets, malgré la baisse énorme du taux de l'intérêt des prêts.

§ 2. *L'affectation des bénéfices.*

Bien qu'elles ne cherchent pas à réaliser des bénéfices, les Caisses de Crédit municipal sont obligées, pour ne pas être en déficit, de faire des prévisions budgétaires laissant en fin d'exercice normal un excédent de recettes. D'autre part, de nombreux bonis ne sont pas réclamés par les emprunteurs et restent à l'Administration. Il s'agit de savoir quel usage sera fait de ces disponibilités.

Ce problème, très important avant 1919, a perdu beaucoup de son intérêt aujourd'hui. En effet, comme nous l'avons vu précédemment (v. *supra*, p.27), l'article 5 de la loi de 1851, par suite de l'obscurité de l'article 9, n'était pas applicable aux Monts-de-Piété qui ne formaient pas un établissement distinct des hospices. Aussi, quelques Monts, dont celui de Paris, versaient chaque année leurs excédents de recettes et leurs bonis prescrits.

D'autre part, ceux des autres établissements qui, par l'importance de leur dotation, auraient pu baisser le taux des prêts à 5 %, auraient versé leurs bénéfices aux hospices ; mais cette éventualité ne s'est jamais réalisée.

La loi du 31 mars 1919 (art. 10), abrogeant toutes dispositions antérieures, décide que les Monts-de-Piété et Caisses de Crédit municipal « auront la faculté de con-

server leurs excédents de recettes et les bonis périmés pour être affectés à la constitution ou à l'accroissement de leur dotation.

Presque toutes les Caisses de Crédit municipal bénéficient aujourd'hui de ces dispositions et capitalisent leurs excédents de recette et les bonis périmés.

Il ressort de l'enquête de 1929 que la Caisse de Crédit municipal de Lyon est la seule qui continue à verser bénévolement la moitié de ses bénéfices aux hospices. Certaines autres donnent, dans les mêmes conditions, quelques subventions à des œuvres de bienfaisance.

D'autre part, en cas de renonciation par une Caisse de Crédit municipal au bénéfice de la loi du 31 mars 1919, la répartition des excédents de recettes et des bonis prescrits entre les établissements de bienfaisance devrait être effectuée par arrêté du préfet sur avis du Conseil municipal (Réponse à une question écrite de M. Gaston Martin, *J. O.*, 4 novembre 1934, p. 2194).

SECTION III. — RESPONSABILITÉS ENCOURUES DU FAIT DU FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL.

La responsabilité des Caisses de Crédit municipal est assez souvent engagée au cours des nombreuses et délicates opérations que nous venons d'étudier.

Dans les établissements quelque peu importants, la constatation de l'identité des emprunteurs, la manipulation de nombreux gages, souvent très fragiles et quelquefois de grande valeur, entraînent constamment des difficultés et la moindre faute légère peut déterminer des erreurs.

Les opérations financières indispensables à leur bonne

marche se compliquent elles aussi et nécessitent l'intervention des autorités administratives.

Il faut bien reconnaître, du reste, qu'il ressort des rapports des Inspecteurs des établissements de bienfaisance et des Inspecteurs généraux des services administratifs¹, que dans l'ensemble, ces établissements sont au-dessus de tout soupçon. Il faut surtout bien se garder de généraliser hâtivement et sans réflexion les événements exceptionnels et infiniment regrettables qui ont ému l'opinion ces temps derniers.

L'étude de ces diverses responsabilités va faire l'objet de deux paragraphes. Dans le premier sera examinée la responsabilité supportée par l'établissement lui-même et dans la deuxième, celle qui peut éventuellement peser sur les organes de tutelle.

Avant d'aborder les questions des responsabilités, réglons celle de la compétence.

Avant l'arrêt Brincat (C. E. 20 juin 1919, Lebon, p. 535) et la loi du 12 avril 1922, tant que leur qualité d'établissements publics n'était pas officiellement établie, les Monts-de-Piété relevaient uniquement de la compétence judiciaire.

Il en est différemment aujourd'hui. Les tribunaux judiciaires continuent à connaître des contestations résultant du contrat de prêt sur gage. A notre avis, c'est à bon droit parce qu'il s'agit d'un contrat de droit privé prévu par le Code civil (article 2084), régi par les principes du droit commun, sous réserve de quelques simplifications de forme eu égard à la qualité du prêteur.

1. V. de Watteville, *Rapport au ministre de l'Intérieur*, 1850; Claveau, *Situation administrative et financière des Monts-de-Piété* 1876; Granier, *Rapport au ministre de l'Intérieur*, 1912.

Les revendications d'objets volés détenus par les Caisses de Crédit municipal sont également réglées par le Code civil et doivent normalement se porter devant les tribunaux judiciaires.

Mais la question se complique en ce qui concerne le personnel. Autrefois, on considérait les employés des Caisses de Crédit municipal liés par un contrat de travail comme de véritables préposés de l'Administration qui était pleinement responsable de leurs fautes par le jeu de l'article 1384 du Code civil.

A l'heure actuelle, ces agents d'un établissement public, nommés par l'autorité administrative sont, sans conteste possible, des fonctionnaires publics jouissant d'un statut légal. L'article 1384 ne leur est plus applicable et ceux d'entre eux qui ne sont pas comptables publics ne peuvent plus être responsables pécuniairement de leurs fautes envers l'Administration.

Cette conception nouvelle qui ne semble pas avoir été tranchée par la jurisprudence a des conséquences très importantes pour la compétence des actions en responsabilité contre les Monts-de-Piété du fait de leur personnel.

Ces actions devront être portées maintenant devant les tribunaux administratifs s'il y a faute de service, la compétence du tribunal judiciaire étant réservée aux fautes personnelles des agents.

Actuellement, le droit positif n'est pas fixé. La jurisprudence judiciaire est hésitante. Elle est partagée entre les deux conceptions opposées.

En effet, un jugement du Tribunal civil de la Seine du 21 juillet 1923 (*Gaz. Pal.*, 1923.2.465) laisse encore sup-

poser l'application de l'article 1384 du Code civil¹. Mais le même tribunal, dans une décision du 28 décembre 1934, se déclare incompétent pour une action en responsabilité intentée contre le directeur du Crédit municipal de Paris, attendu que « ... le Tribunal n'est compétent pour statuer sur une demande en dommages-intérêts formée contre un agent des services publics, que lorsque les faits reprochés à cet agent se détachent de l'exercice de ses fonctions » ; et en l'espèce, il estime que la faute personnelle n'est pas établie par l'assignation, ni par les pièces produites.

§ 1. *Responsabilité des Caisses de Crédit municipal.*

Les règles générales édictées en matière de responsabilité par le Code civil s'appliquent aux Caisses de Crédit municipal, mais elles sont souvent mises en échec par des dispositions spéciales des lois et règlements les concernant et de leurs propres statuts qui fixent contractuellement une limite à leur responsabilité.

Ce sont les réactions mutuelles des règles spéciales des Monts-de-Piété sur le droit commun et vice-versa que nous allons étudier.

Pour cette étude, nous examinerons d'abord les opérations de prêts sur gages corporels qui ont fait l'objet des décisions les plus nombreuses, dont certaines peuvent s'appliquer directement aux opérations d'avances sur titres. Celles-ci seront ensuite passées en revue. Il suffit de faire ressortir les règles spéciales dont l'application est entraînée par la nature particulière du gage.

1. Il s'agit de titres volés engagés au Crédit municipal. Le tribunal déclare que l'Etablissement n'est pas responsable bien qu'il y ait une faute de ses préposés parce qu'il n'existe pas de rapport de cause à effet entre la faute et le dommage.

Rappelons tout d'abord que chaque établissement a son règlement particulier, mais que ces statuts et règlements présentent entre eux de grandes ressemblances ayant presque tous été calqués sur celui du 8 thermidor an XIII du Mont-de-Piété de Paris.

I. Responsabilité entraînée par les opérations de prêts sur gages corporels.

Pour plus de clarté, les faits engageant la responsabilité pour les opérations sur gages corporels vont être classés sous trois chefs : engagement, conservation des gages et liquidation du contrat de prêt.

1° Première source de responsabilité : l'engagement.

— En ce qui concerne l'engagement, la responsabilité de la Caisse de Crédit municipal peut prendre naissance dans deux ordres de circonstances : les unes concernant la personne de l'emprunteur, les autres le gage déposé.

Afin que la moralité des opérations des Monts-de-Piété ne puisse être suspectée, les pouvoirs publics ont voulu que des précautions rigoureuses soient prises, concernant l'identité de l'emprunteur, et tous les règlements reproduisent l'article 47 du règlement du Mont-de-Piété de Paris qui spécifie que tout emprunteur doit être connu et domicilié ou assisté d'un répondant connu et domicilié.

C'est une source importante de responsabilité, car les tribunaux ont, à juste titre, sanctionné très sévèrement cette règle.

Si elle est strictement observée, la Caisse de Crédit municipal ne saurait être inquiétée. C'est ainsi qu'elle ne pourrait être rendue responsable de la qualité civile de l'emprunteur si cette dernière ne se manifeste pas par des signes extérieurs, âge ou sexe. Nous avons vu pré-

cédemment (v. *supra*, p. 106) qu'un prêt consenti à un prodigue alors que rien ne permettait de déceler son incapacité n'entraîne pas la responsabilité de l'établissement (Trib. civ. Seine, 13 mai 1859, *Le Droit*, 15 mai 1859).

Dans le même sens, on peut citer l'affaire Souvigny¹. Des prêts ont été fait à un commerçant en mauvaise posture. Une fois la faillite déclarée, le syndic attaque le Mont-de-Piété de Paris. Il arguait de ce qu'en consentant des prêts trop fréquents à Souvigny, il avait contribué à restreindre son actif au détriment de ses créanciers. Contrairement à la Cour de Paris, la Cour de cassation et la Cour d'appel de Rouen sur renvoi, ont décidé que le Mont-de-Piété n'avait pas à s'immiscer dans les fortunes privées, et qu'ayant fait une scrupuleuse application de ses règlements, il ne pouvait être rendu responsable de la malhonnêteté de Souvigny, qui avait abusivement emprunté avant la cessation des paiements.

Mais si le règlement de la Caisse n'est pas observé en cette matière ou si son application a fait l'objet d'une négligence, l'établissement est rendu pleinement responsable des dommages causés au propriétaire d'objets volés, nonobstant toute disposition contraire des statuts. Toutefois, il est bien entendu que cette responsabilité peut être partagée avec le propriétaire s'il a commis lui-même une faute de surveillance. (C. A. de Paris, 26 décembre 1871, S. 72.2.116).

Des prescriptions sévères s'imposent également aux Caisses de Crédit municipal en ce qui concerne les objets déposés en gage. Tous leurs règlements les obligent à

1. Cour Paris, 18 novembre 1872, S. 72.2.305; Cass. Ch. civ., 12 janvier 1875, D. 75.1.145; Cour Rouen 20 juillet 1875, D. 76.2.159.

suivre attentivement les avis qu'on leur envoie concernant les objets volés, afin de les saisir s'ils sont présentés à l'engagement ou de les retrouver s'ils ont été engagés et d'avertir la police toutes les fois que les droits de propriété de l'emprunteur paraissent douteux.

Supposons qu'un objet volé soit engagé et ensuite revendiqué par son propriétaire. En vertu de l'article 7 du règlement du 30 juin 1865, pour obtenir restitution de l'objet, le propriétaire doit faire la preuve de son droit sous les formes légales et donner décharge au Mont-de-Piété.

Si l'on applique le droit commun, c'est-à-dire l'article 2279, aliéna 2 du Code civil, la revendication est permise au propriétaire pendant « trois ans à compter du jour de la perte ou du vol contre celui dans les mains duquel le meuble se trouve, sauf à celui-ci son recours contre celui duquel il le tient. » En conséquence, la Caisse de Crédit municipal doit rendre le gage revendiqué à son propriétaire et pour se couvrir de ses avances et de ses frais, elle n'a qu'un recours, bien hypothétique contre l'emprunteur.

Mais la plupart des textes instituant les Monts-de-Piété (voir notamment art. 9 des lettres patentes de 1777 et art. 70 du règlement du Mont-de-Piété de Paris, 8 thermidor an XIII) établissent à leur profit une dérogation à l'article 2279, § 2 du Code civil et stipulent que le propriétaire ne pourra obtenir l'objet revendiqué qu'après remboursement des avances et des frais dus à l'Administration. Le réclamant peut alors exercer son recours d'abord contre le déposant, puis contre les employés du Mont-de-Piété s'ils ont commis une faute ou une négligence, notamment dans l'application des règles concer-

nant l'identité de l'emprunteur. Jusqu'ici, par application de l'article 1384 du Code civil, la Caisse de Crédit municipal était alors responsable des actes de ses préposés (Trib. civ. Seine, 22 février 1894, D. 95.2.12¹).

Dans ce cas, la faute du préposé doit être la cause directe du préjudice causé au propriétaire. La responsabilité du Crédit municipal ne saurait être engagée bien qu'il y ait faute de ses employés s'il n'est pas établi de rapport entre celle-ci et le dommage (Trib. civ. Seine, 21 juillet 1923, *Gaz. Palais*, 23.2.465²). La jurisprudence apprécie du reste très objectivement la faute en tenant compte des circonstances de fait particulières à chaque opération et à chaque établissement. L'espèce suivante en est l'illustration. Une personne remet un bracelet à un bijoutier qui l'engage au Crédit municipal. Elle fait alors opposition, mais l'objet est dégagé avant l'opposition puis engagé après dans un autre bureau. L'arrêt déclare alors que malgré toute l'attention des agents, ceux-ci ne peuvent savoir que ces deux opérations sont les mêmes et la propriétaire n'a pas droit à indemnité (C. A. de Paris, 16 novembre 1925, *Gaz. Tribunaux*, 27 décembre 1925).

Toujours pour des raisons de moralité, les Caisses de Crédit municipal doivent également prendre des précautions lors de l'engagement de marchandises neuves. Tous les établissements qui acceptent ces marchandises en gage, sont contraints, d'après leurs règlements, d'exiger

1. Peut-être serait-il plus logique de dire aujourd'hui que la responsabilité de la Caisse de Crédit municipal est engagée si, en plus de la faute personnelle, il y a faute de service. Mais cette conception soulève une très délicate question de compétence.

2. Voir l'observation présentée *supra*, p. 138. Le rapport de cause à effet devrait exister même en cas de faute de service pour entraîner la responsabilité.

de l'emprunteur qu'il présente une patente de commerçant vendant habituellement des marchandises semblables ou tout au moins une facture acquittée, selon la quantité engagée. Le défaut de production de patente lors d'un de ces engagements entraîne la responsabilité de l'établissement (Cour de Paris, 24 janvier 1881, D. 81.2.54).

2° *Deuxième source de responsabilité : la conservation des gages.* — Si le Mont-de-Piété, en qualité de dépositaire, est responsable des gages qu'il détient, le garde-magasin, comme comptable public, est lui-même responsable des gages dont il a la charge (art. 14 du règlement de 1865). Il doit rembourser la Caisse de Crédit municipal du montant des indemnités payées.

Pendant leur séjour en magasin, trois faits : la perte, la détérioration ou le vol peuvent mettre en jeu la responsabilité du garde-magasin et du Mont-de-Piété.

En cas de perte, les règlements des Monts-de-Piété conformément à l'article 67 du règlement de 1865 établissent les indemnités à accorder aux emprunteurs. L'article 66 du règlement du 8 thermidor an XIII, applicable au Crédit municipal de Paris, fixe la réparation au montant de l'estimation augmenté d'un quart en sus à titre d'indemnité. Cette règle a été suivie par la plupart des établissements et elle s'impose au particulier comme clause du contrat de nantissement qui est un véritable contrat d'adhésion.

La notion de perte mérite d'être précisée. Un arrêt du Tribunal civil de la Seine siégeant en appel (17 mars 1864 ¹⁾) a décidé que l'erreur dégagée de toute négligence

1. Cité par Duval, *Manuel du Mont-de-Piété de Paris*, p. 676.

ou imprudence ayant pour conséquence la remise d'un gage à une autre personne que l'emprunteur, constitue une perte, bien qu'il ne s'agisse pas d'une disparition accidentelle. En conséquence, l'intéressé n'a droit qu'à l'indemnité réglementaire. Mais la Cour de cassation, dans une espèce analogue, ne semble pas avoir adopté cette solution. Elle a décidé que le cas fortuit ne peut être confondu avec le fait de l'administration et que dans ce dernier cas on doit faire application du droit commun pour fixer l'indemnité (Cass. Req., 13 mars 1883, D. 84.1.112).

Une difficulté se présente lorsque, étant donné un gage comprenant plusieurs objets estimés globalement, l'un d'entre eux vient à disparaître. Comment calculer l'indemnité ? Le Mont-de-Piété de Paris, pour qui la question s'est posée, soutenait pouvoir faire estimer après coup les parties restantes du gage, déterminer par différence la valeur de l'objet perdu et ensuite fixer le montant de la réparation, conformément à l'article 66 du règlement de thermidor an XIII.

Mais le Tribunal civil de la Seine (11 nov. 1889, *Gaz. Palais* 90.1.22, supp.) n'a pas admis cette conception, approuvé en cela par la Cour de cassation (Ch. civ., 29 mars 1897, D. 97.1.488). Ces tribunaux ont fait remarquer que l'estimation après coup ne présente pas des garanties suffisantes et qu'il appartient au juge du fait de déterminer le montant de l'indemnité conformément aux règles du droit commun.

Si le gage a subi une avarie, en vertu de l'article 67 susvisé du règlement de 1865, les règles de fixation de l'indemnité sont encore déterminées par les statuts des établissements. La plupart ont adopté le système du Mont-de-Piété de Paris. L'article 67 du règlement du

8 thermidor an XIII, décide qu'en cas d'avarie, le propriétaire peut laisser le gage au Mont-de-Piété moyennant le versement du montant de l'estimation, ou le reprendre tel qu'il est, mais avec une indemnité compensatrice à débattre avec l'Administration.

Pour certains objets particulièrement susceptibles de se détériorer sous l'action d'agents naturels (rouille) ou d'insectes (mites), il est admis que les Caisses de Crédit municipal peuvent insérer dans leur règlement une clause de décharge de responsabilité, qui présente un caractère contractuel et qui est acceptée par le client par le fait même de la signature du contrat de nantissement (V. Cour d'appel de Montpellier, 26 mars 1930, *Revue des établissements de bienfaisance*, 1930, page 465).

Que doit-on décider lorsque le gage ne peut être rendu par suite d'un vol ? Il est bien entendu que c'est au propriétaire à prouver le vol : s'il ne peut le faire, l'objet est considéré comme perdu et les indemnités prévues aux règlements sont payées à l'emprunteur qui est définitivement désintéressé. Mais l'article 67 du règlement de 1865 ne vise que le cas de perte ou d'avarie. Si le vol peut être prouvé, il n'est pas possible d'imposer les indemnités forfaitaires prévues pour les précédents cas et l'on revient alors au droit commun. L'établissement est donc responsable conformément aux articles 1927 et 1928 du Code civil. La preuve de la valeur réelle de l'objet peut être faite par tous les moyens nonobstant l'estimation de l'Administration. D'autre part, si le vol de l'objet est le fait d'un employé de la Caisse de Crédit municipal, une action pour faute personnelle est ouverte au propriétaire. L'indemnité accordée ne pourrait se cumuler avec celle payée par l'Administration.

3° *Troisième source de responsabilité : la liquidation du contrat de nantissement.* — En dernier lieu, la responsabilité des Caisses de Crédit municipal peut avoir sa source dans les opérations de liquidation du contrat de nantissement. A ce moment, contre remboursement du prêt et paiement des frais, le gage est remis à l'emprunteur, ou bien, à défaut de dégagement, il est vendu.

En cas de dégagement, la responsabilité du Crédit municipal pourrait être engagée en cas de restitution à l'engagiste d'un objet revendiqué par le propriétaire qui aurait fait toute diligence. Il faudrait prouver la faute ou la négligence et le droit commun s'appliquerait pour le calcul de l'indemnité.

D'autre part, les reconnaissances peuvent être frappée d'opposition à la requête de l'emprunteur ou d'un tiers.

S'il s'agit de l'emprunteur, les formalités sont simplifiées. A l'expiration du contrat, un duplicata du titre est remis afin que l'intéressé puisse effectuer le dégagement ou toucher le boni.

L'opposition faite à la requête des tiers (et notamment des ayants cause à titre particulier) est valable, mais doit être signifiée par acte extrajudiciaire. Il a été jugé qu'une opposition par simple lettre recommandée est sans effet (Cour d'appel de Paris, 16 novembre 1925, *Gaz. Trib.*, 27 décembre 1925).

La responsabilité de l'Administration est engagée toutes les fois qu'il n'est pas tenu compte d'une opposition régulière. Mais, conformément au droit commun, il faut établir le lien de cause à effet entre le préjudice et la négligence de l'Administration qui peut se défendre en prouvant qu'il lui était impossible d'éviter l'erreur qui

s'est produite (voir arrêt précité de la Cour de Paris du 17 novembre 1923).

D'autres cas peuvent se présenter. Le gage peut être restitué (ou le boni payé) sur une fausse signature. Nul doute que l'établissement serait alors pleinement responsable vis-à-vis du propriétaire.

De même, le gage peut être vendu par erreur avant le délai fixé. Dans ce cas, l'Administration encourt la responsabilité déterminée par le droit commun (art. 1382 du Code civil, Cass. req., 13 mars 1883. D. 84.1.112).

Pour terminer, précisons qu'en cas de perte ou d'avarie de gage par un commissionnaire, les indemnités à verser sont généralement celles prévues au règlement général de l'établissement. Le commissionnaire n'est qu'un mandataire de l'emprunteur, simplement agréé par l'Administration et il est responsable personnellement de ses négligences ou de celles de ses agents sans que la Caisse de Crédit municipal puisse être inquiétée (V. C. de Paris, 26 décembre 1871, S. 72.2.116; Cass. civ., 6 août 1884, D. 81.1.10 et sur renvoi C. A., Amiens, 20 janvier 1887, D. 88.2.51).

II. *Responsabilité ayant pour base les opérations d'avances sur valeurs mobilières.*

Pour les avances sur valeurs mobilières, on applique souvent des règles identiques à celles établies en matière de prêts sur gages corporels, notamment en ce qui concerne la personnalité de l'emprunteur : identité, domicile, capacité civile, faillite, etc...

Mais comme les gages sont d'une nature particulière, la revendication, la perte, le vol et l'avarie des titres déposés sont soumis à des règles spéciales. D'autre part,

l'avance sur titre n'est pas libre pour les Caisses de Crédit municipal. Il leur est interdit de prêter au delà d'un certain maximum, d'où une nouvelle source de responsabilité.

Si, par suite de négligence, le maximum des prêts (fixé à 3.000 francs ou 10.000 francs par opération et par emprunteur selon les établissements) est dépassé et qu'il en résulte un dommage pour un tiers, celui-ci a droit à indemnité. Mais le Mont-de-Piété peut faire valoir pour se décharger qu'il lui était matériellement impossible de s'apercevoir du dépassement du maximum, parce que, par exemple, les prêts auront été effectués par le même emprunteur dans deux bureaux différents dans la même journée (Trib. civ. Seine, 3 décembre 1898. *Le Droit* du 21 janvier 1899).

La revendication de valeurs mobilières est plus facile que celle des meubles corporels par suite de leur individualisation et du système d'opposition établi par la loi du 15 juin 1872.

Avant chaque opération, les Caisses de Crédit municipal examinent avec soin si les titres déposés ne sont pas inscrits sur la liste des titres frappés d'opposition publiée par la Chambre syndicale des agents de change de Paris. Si un titre frappé d'opposition était accepté en garantie par inadvertance, l'engagement serait nul vis-à-vis de l'opposant et l'Administration serait condamnée à restituer gratuitement le titre au propriétaire (article 12 de la loi de 1872), sans qu'il soit possible d'invoquer, le cas échéant, les dispositions de son règlement faisant échec à l'article 2279, § 2 du Code civil.

Mais une complication se présente si l'opposition frappant le titre paraît sur la liste de la Chambre syndicale

des agents de change après l'engagement. Le contrat est valable et les relations entre le propriétaire et l'Administration sont réglées par l'article 2279 du Code civil ou le règlement particulier de la Caisse de Crédit municipal (art. 14 de la loi de 1872). Depuis la loi du 8 février 1902 (art. 17 de la loi de 1872) le *porteur* d'un titre frappé d'opposition dispose d'un moyen rapide pour obtenir la mainlevée. Il fait sommation à l'opposant d'avoir à introduire dans le délai d'un mois une action en revendication devant le tribunal civil et d'avoir à comparaître en référé au bout du même délai. Ensuite, l'article 18 de la loi de 1872 détermine les conditions de la mainlevée.

Or, le Mont-de-Piété créancier gagiste n'est pas un *porteur* au sens de l'article 17, cette qualité ne pouvant être invoquée que par l'emprunteur qui se comporte comme propriétaire¹. En conséquence, les Caisses de Crédit municipal doivent introduire directement une action en mainlevée d'opposition.

La perte ou le vol du gage lorsqu'il s'agit de valeurs mobilières se règle facilement. Il suffit de racheter à l'intéressé un nombre égal de titres de même nature. La détérioration des titres ne présente pas non plus de difficulté. Si le titre est trop mutilé pour être identifié (et ce cas se présente rarement), tout se passe comme s'il y avait perte et l'achat d'un titre de même nature suffit à désintéresser le plaignant. Si le titre est encore identifiable, il suffit de le faire réfectionner par l'établissement émetteur, l'administration ou le comptable responsable prenant les frais à leur charge.

1. V. Ordonnance de référé, Pt. Trib. civ. de la Seine, 9 déc. 1902, citée par Duval, *Manuel de législation*, p. 560.

**

L'étude de la responsabilité des Caisses de Crédit municipal peut se terminer maintenant. Cette responsabilité est bien engagée aussi à l'occasion des opérations financières, mais qu'il s'agisse d'émission de bons de caisse ou d'ouverture de comptes de dépôt de fonds, ce sont les règles du droit commun qui s'appliquent et leur examen dépasserait le cadre restreint de notre travail. Indiquons seulement que les dispositions concernant les bons de caisse au porteur sont contenues dans la loi du 15 juin 1872, modifiée par celle du 8 février 1902; les règles relatives aux bons à ordre, dans l'article 152 du Code de Commerce et celles applicables aux chèques dans la loi du 14 juin 1865.

VOIES D'EXÉCUTION

Pour obtenir le paiement d'une dette d'une Caisse de Crédit municipal, on ne peut faire usage des voies d'exécution du droit commun car ces Caisses sont des établissements publics; mais, par contre, l'administration supérieure a le droit et le devoir de procéder à l'inscription d'office au budget des crédits nécessaires (art. 136 de la loi du 5 avril 1884). S'il y a des ressources normales suffisantes, le paiement se fait régulièrement par le comptable, après ordonnancement d'office par l'autorité supérieure en cas de mauvaise volonté.

Lorsqu'un établissement public n'a pas de ressources suffisantes, en contre-partie des crédits inscrits d'office, il appartient encore à l'autorité qui règle le budget de pourvoir à l'inscription des recettes nécessaires (V. C. E.,

20 novembre 1908, S. 1910.3.12). Ce procédé est possible lorsque parmi ces recettes se trouvent des impôts ou des taxes ; il suffit alors de les augmenter en conséquence. Mais une difficulté se présente pour les Caisses de Crédit municipal dont les recettes sont constituées principalement par les intérêts et droits perçus sur les prêts et dont les comptes montrent un très faible excédent en fin d'année.

On peut alors envisager la réalisation d'une partie ou de la totalité de la dotation, mais cette somme peut être encore insuffisante. Il ne reste plus alors que la hausse du taux de l'intérêt des prêts. Seulement ce taux est déterminé par les circonstances économiques. Il n'est pas à la discrétion de l'Administration. En l'élevant sans limite, on risque de tarir complètement les opérations productives car les emprunteurs préféreront s'adresser ailleurs.

Aussi, lorsqu'une grosse somme doit être inscrite d'office au budget d'une Caisse de Crédit municipal, le seul moyen pratique de permettre à celle-ci de faire face au paiement, est l'octroi d'une subvention.

Par qui sera-t-elle supportée ? Par la commune ou par l'Etat ? Nous réservons cette question pour le prochain paragraphe.

§ 2. *Responsabilité des organismes de tutelle.*

Jouissant de la personnalité morale, et partant de l'autonomie financière, les Caisses de Crédit municipal ont un patrimoine propre et ni la commune et ni l'Etat ne sont ses codébiteurs. Ce sont simplement des organes de tutelle et de contrôle administratif (C. E., 16 juillet 1897. Docks de Marseille, Lebon p. 552).

Mais en cas de défaillance de la Caisse de Crédit municipal, laquelle de ces collectivités devra payer la subvention permettant de faire face aux crédits inscrits d'office ?

L'étude déjà faite des Caisses de Crédit municipal permet de répondre sans hésitation : la commune. Les Caisses de Crédit municipal, en effet, sont des établissements publics communaux gérés sous un contrôle direct et étroit de la municipalité. Leur création, leur changement de dénomination et l'autorisation de pratiquer les avances sur valeurs mobilières sont soumis à l'avis conforme des conseils municipaux. Leur Conseil d'administration a le maire pour président de droit et trois de leurs membres sont choisis parmi les conseillers municipaux. Chaque année, le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les budgets et sur les comptes.

L'érection en établissement public s'impose par le caractère particulier de l'action de la Caisse de Crédit municipal. Il est intéressant de connaître en effet chaque année le résultat financier de l'établissement et de permettre à des âmes charitables de lui faire des libéralités. Mais elle ne peut pas avoir pour conséquence d'établir une barrière infranchissable entre la Caisse de Crédit municipal et la commune, car le patrimoine de l'une et de l'autre repose sur les mêmes individus.

Créée par la commune, la Caisse de Crédit municipal rend service à ses habitants qui en sont les bénéficiaires et doivent supporter toutes les conséquences de la gestion. Du reste, avant que les Caisses de Crédit municipal soient autorisées à capitaliser leurs bénéfices, ceux-ci étaient versés aux hospices et c'était en définitive les habitants de la commune qui en profitaient. En contre-

partie, on a trouvé juste en 1919 de leur faire supporter la plus grande partie du poids de la réorganisation financière.

Indépendamment de cette charge qui lui revient de droit, la commune peut, en outre, être responsable, par suite de faute commise par ses agents à l'égard des tiers. Nous en verrons plus loin un exemple.

Poursuivant notre raisonnement, nous arrivons à cette conclusion que, pour des raisons d'équité, l'Etat n'a pas à intervenir spontanément pour renflouer une Caisse de Crédit municipal en mauvaise posture. Il n'est pas raisonnable de faire payer à l'ensemble des citoyens les erreurs commises par une minorité d'entre eux. Admettre l'obligation du concours de l'Etat dans une pareille éventualité, c'est pousser les collectivités décentralisées à l'imprudenc. Qu'important alors les folles dépenses pour une commune ou un département, puisqu'en définitive l'Etat doit payer ! Cette règle va à l'encontre même de la décentralisation, car la responsabilité pleine et entière est la contre-partie normale de la liberté.

Si l'Etat intervient, c'est donc à titre gracieux, soit pour atténuer une trop grande injustice, soit pour éviter un krach trop grave par ses répercussions. Mais son intervention peut s'imposer s'il a commis des fautes trop importantes dans ses fonctions de tutelle ou de contrôle.

La responsabilité de l'Etat à raison de ses fautes n'est plus contestée aujourd'hui. Elle tend au contraire à s'élargir de plus en plus. On peut dire avec Appleton que seuls les actes législatifs et les actes de gouvernement échappent complètement à cette responsabilité et la liste

des actes de gouvernement se raccourcit de plus en plus ¹.

A notre connaissance, la question de la responsabilité par suite de défaut de vigilance en matière de tutelle n'a pas été tranchée par la jurisprudence et, étant donné l'état de cette dernière, on peut hésiter entre deux solutions, l'une négative de responsabilité et l'autre positive.

Préalablement à leur examen, rappelons la définition et le rôle de la tutelle administrative ².

La tutelle administrative n'existe que s'il y a décentralisation, c'est-à-dire si certains services publics sont gérés par des autorités provenant directement de l'élection. Elle a pour but :

1° D'empêcher les autorités décentralisées d'empiéter sur les attributions du pouvoir central et de compromettre l'unité nationale;

2° De protéger les administrés contre l'incapacité, la négligence ou la mauvaise volonté des autorités élues;

3° De faire obstacle aux injustices ou aux brimades de ces autorités contre les minorités électorales.

L'acte de tutelle est donc une manifestation de la puissance publique. Il n'est pas accompli dans l'intérêt du corps autonome, mais pour sauvegarder l'intérêt général.

L'organisme décentralisé a l'initiative de l'action dans le cadre des lois et des règlements.

L'effet de la décision de l'autorité tutélaire sur l'acte du corps autonome est parfaitement bien traduite par

1. V. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris 1927, n° 237 et s.

2. Cette question est exposée dans tous les manuels de droit administratif et notamment dans G. de Bézin, *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, Toulouse, 1905.

cette phrase lapidaire rapportée par Hauriou dans son *Précis de Droit public* : « Je n'empêche ». Elle n'est qu'une formalité extérieure à l'acte; elle vient lever un obstacle qui s'opposait à sa vertu exécutoire, mais elle ne la lui confère pas. Nous dirons avec de Bézin que « la décision de l'organe de tutelle est la condition suspensive de l'exécution de la déclaration de volonté du corps autonome. » A notre avis, il y a deux actes provenant de deux volontés différentes, l'une d'elles permettant par son approbation *l'exercice* de l'autre.

Cela posé, la solution négative de responsabilité peut être défendue par le raisonnement suivant :

La tutelle administrative est une manifestation de la puissance publique comparable à la justice ou à la police et, en ces matières, le juge administratif n'a jamais reconnu le droit à réparation pour une faute normale de service ¹.

Du reste, le Conseil d'Etat pour décider si l'autorité tutélaire est en faute, doit examiner les motifs qui ont inspiré sa décision.

Or, une jurisprudence constante a décidé, d'accord avec le principe de la séparation des autorités administratives et juridictionnelles que lorsqu'une autorité accomplit un acte de puissance publique dans la limite de ses pouvoirs, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier les motifs qui l'ont fait agir (C. E., 11 mars 1887, Hospices de Toulon, Lebon, p. 223; C. E., 17 juillet 1896, Compagnie des Tram. de Paris, Lebon, p. 572).

De plus, il ne faut pas que la crainte d'une responsa-

1. Un arrêté cause un grave préjudice à un particulier sans léser un droit acquis; il est entaché d'excès de pouvoir et annulé. Le plaignant ne sera pas indemnisé. Or, dans le cas qui nous occupe, il n'y a même pas illégalité, il y a erreur d'appréciation, les particuliers lésés ne peuvent donc rien réclamer à l'Etat.

bilité exagérée nuise à la bonne marche de l'administration et que sous prétexte de contrôle on arrive, par des lenteurs et des précautions outrées, à paralyser l'action des services publics.

Tout au plus pourrait-on admettre le droit à réparation du dommage si l'approbation de l'autorité de tutelle avait été déterminée par une faute lourde de service, c'est-à-dire par une négligence grave, sans pour cela qu'il y ait faute personnelle de l'agent.

Le Conseil d'Etat semble avoir tranché la question, bien qu'il n'ait pas donné explicitement de principes généraux et qu'il préfère juger en équité chaque cas d'espèce. Toutefois, il semble bien que la responsabilité de l'Etat soit engagée lorsqu'une faute particulièrement grave est accomplie dans l'exercice de la puissance publique, et, dans le cas qui nous occupe il semble que l'on doive opiner pour l'existence de cette responsabilité. (C. E., 4 janvier 1918, Sinaïs et Duchesne, D. 1920.3.1 ; C. E., 23 janvier 1931, Vve Garcin, *Gaz. Pal.*, 1931.1. 643).

Mais, pour que le tiers lésé obtienne satisfaction, il ne faudrait pas qu'on puisse lui reprocher la moindre négligence personnelle dans sa conduite vis-à-vis du corps autonome.

En cas de faute personnelle de l'autorité tutélaire, le plaignant n'a que le recours contre le fonctionnaire devant les tribunaux civils. C'est rendre bien improbable la réparation.

Mais le tiers lésé peut avoir l'espoir qu'étant donné les circonstances de fait, la faute personnelle entraîne une faute de service suffisamment grave pour engager la responsabilité de l'Etat (C. E., 3 février 1911. Anguet, D. 1911.3.137).

Cette théorie négative semble ne plus correspondre aux idées modernes en matière de responsabilité quasi-délictuelle de l'Etat. Le Conseil d'Etat lui-même accepte l'extension de cette responsabilité en raison du principe d'équité qui règle sa jurisprudence. Il n'est pas équitable, en effet, qu'un acte administratif ne soit pas sanctionné par une responsabilité et qu'un particulier puisse, de ce fait, subir une charge exorbitante et spéciale par suite du fonctionnement d'un service public. Le principe de l'égalité devant les charges publiques est alors indûment transgressé.

Si, pour certains actes, la responsabilité de l'Etat peut n'être pas mise en cause, il faut que des raisons d'intérêt général très puissantes viennent le justifier.

De pareils motifs peuvent être invoqués en matière de justice et de police. On les chercherait vainement en matière de tutelle administrative. On agitera sûrement le spectre de la crainte des responsabilités paralysant l'action des administrateurs et la marche des services publics. Mais, à notre avis, c'est l'irresponsabilité attachée à la fonction administrative qui est gravement préjudiciable à la collectivité. La responsabilité doit être la salutaire contre-partie du pouvoir, car elle est le seul frein efficace à l'arbitraire.

Cela ne veut pas dire que chaque fonctionnaire doive rembourser personnellement les torts qu'il peut causer à l'administration. Cette conception est puérile, car elle est le plus souvent inapplicable par l'importance des sommes mises en jeu ¹.

1. Les comptables publics sont pourtant soumis à cette règle avec beaucoup de rigueur, bien qu'en matière de paiement, ils doivent prendre des décisions aussi délicates que celles des administrateurs.

La responsabilité pécuniaire incombe en toute justice à la collectivité qui, normalement, bénéficie de l'activité du fonctionnaire : il est juste qu'elle supporte ses fautes. Pour ce dernier, une sanction disciplinaire et, le cas échéant, pénale, serait suffisante, à condition d'être appliquée avec beaucoup de rigueur. Loin de nuire à l'administration, cette perspective donnerait à l'homme un plus juste sentiment de son devoir et plus de force pour résister contre les puissants du jour et les intrigues électorales.

Et cette conception de la responsabilité aurait une conséquence pratique indubitable : elle supprimerait la distinction artificielle entre la faute de service et la faute personnelle, distinction tellement fragile qu'il n'a pas été possible de trouver un critérium satisfaisant et que le Conseil d'Etat lui-même, après l'avoir établie, a dû souvent admettre, pour éviter des conséquences choquantes et injustes, que la faute personnelle avait également les caractères d'une faute de service (C. E. Anguet, 3 février 1911, précité).

Etant donné l'état actuel de la jurisprudence, il nous semble raisonnable d'inscrire dans le Droit positif, la responsabilité de l'Etat à raison de ses fautes dans l'exercice de la tutelle administrative.

Pour illustrer les principes qui viennent d'être développés, deux exemples pris dans le fonctionnement financier des Caisses de Crédit municipal permettront d'étudier comment se répartissent les diverses responsabilités.

Dans le premier exemple, nous allons supposer un Conseil d'administration présentant un budget portant une autorisation d'emprunt très régulière, très prudente. L'homologation est donnée sans difficulté par le préfet

après avis conforme du Conseil municipal. Le caissier obtient du contrôleur qu'il signe les formules en blanc (v. *supra*, p. 127). Ensuite, il porte par exemple 100 sur la souche et le talon, mais n'inscrit rien sur le volant adressé à une tierce personne ayant qualité de démarcheur¹, qui marque 1.000 ou plus et le négocie pour cette valeur.

Ce bon remis par une personne qui semble qualifiée a toutes les apparences extérieures d'un vrai bon et doit être considéré comme tel si *l'acheteur est entièrement de bonne foi, s'il n'a aucun doute sur la provenance suspecte du titre*, et s'il a versé intégralement les fonds.

L'irrespect des règlements concernant les autorisations d'émission et le contrôle ne sont pas opposables aux tiers. La Caisse de Crédit municipal doit donc payer le bon à l'échéance, mais elle a un recours contre les auteurs de la fraude, le caissier, le contrôleur et le démarcheur qui ont commis un acte justiciable des juridictions pénales.

L'inscription d'office des crédits nécessaires doit être ordonnée, et à la commune incombe le soin de permettre à la Caisse de Crédit municipal de s'acquitter par une subvention. Elle partagera, en outre, la responsabilité si le maire a personnellement donné en cette qualité des renseignements particulièrement élogieux, mais erronés, sur la valeur des bons.

Le préfet n'est pas intervenu dans l'opération qu'il ne peut pas empêcher. Sa responsabilité et partant, celle de l'Etat, n'est donc pas engagée, à moins qu'il ait eu des renseignements d'autre source et n'ait pas pris les dis-

1. Les Caisses de Crédit municipal fonctionnant actuellement placent leurs bons directement au public et n'ont pas besoin de démarcheur, ni « d'agent financier ». La présence de ces derniers dans certaines caisses n'a pu s'expliquer que par les opérations irrégulières qui s'y pratiquaient.

positions nécessaires. Dans ce cas, il y a faute, et la responsabilité de l'Etat peut être mise en jeu par le tiers lésé et par la commune si cette dernière n'a aucune participation, même indirecte, à l'action délictueuse.

Comme il s'agit d'une opération comptable, elle est soumise aux vérifications du receveur des finances. Si ce contrôle a été régulièrement exercé, conformément aux prescriptions légales et réglementaires, le receveur ne peut être inquiété. Il est à remarquer que la malversation que nous avons supposée peut ne se révéler qu'au moment de la plainte du porteur du bon falsifié qui, à l'échéance, ne peut être remboursé. Et si les bons sont, par exemple, établis pour deux ans, il est facile de faire dans cet intervalle un nombre respectable de dupes.

Si le receveur des finances commet une faute qui permet à la supercherie de durer plus longtemps, par exemple, il ne tient pas compte d'un avertissement donné par une personne digne de foi et ne fait pas immédiatement les vérifications et l'enquête qui s'imposent, il peut être alors personnellement responsable. Mais il peut aussi y avoir une faute de service qui engage alors la responsabilité de l'Etat.

Abordons maintenant le deuxième exemple.

Le Conseil d'administration décide une émission de bons bien supérieure aux besoins normaux de la Caisse de Crédit municipal. Le budget fait malgré tout l'objet d'un avis favorable du Conseil municipal, et il est approuvé par l'autorité tutélaire.

La Caisse de Crédit municipal est pleinement responsable. La commune aussi, car le Conseil municipal n'aurait pas dû donner un avis favorable. Une faute est commise par l'organe de tutelle; s'il y a faute de service la

responsabilité de l'Etat est engagée vis-à-vis de la victime si cette dernière ne peut obtenir satisfaction auprès de la commune.

Si le préfet avait passé outre à l'avis défavorable du Conseil municipal, la commune serait dégagée de toute responsabilité et aurait un recours contre l'Etat pour récupérer la subvention avancée.

CHAPITRE IV

LES SERVICES RENDUS PAR LES CAISSES DE CREDIT MUNICIPAL ET MONTS-DE-PIETE

Ce chapitre est consacré à l'examen de la place que tiennent les Caisses de Crédit municipal dans l'ensemble des institutions modernes et de la valeur des services qu'elles rendent.

Il est divisé en deux sections :

I. Rôle économique et social des Caisses de Crédit municipal.

II. Critiques.

SECTION I. — LE RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL.

L'étude des différentes opérations pratiquées par les Caisses de Crédit municipal donne une idée des services qu'elles peuvent rendre. Mais, pour en avoir une notion plus précise, il faut : 1° donner quelques indications sur l'importance de leurs opérations ; 2° examiner quelles sont les classes sociales qui y ont recours et, en premier lieu, déterminer l'évolution de leur clientèle au cours de ces derniers temps ; 3° étudier ensuite la signification

du mouvement de leurs affaires. Avec ces éléments, il sera possible de préciser leur nature économique.

§ 1. *Importance de leurs opérations.*

Ce paragraphe est uniquement consacré à la présentation de quelques chiffres donnant une idée de l'importance actuelle des opérations des Caisses de Crédit municipal.

Ces établissements, au nombre de quarante-trois (y compris les Monts-de-Piété), sont situés dans les villes suivantes : Aix, Angers, Arles, Arras, Avignon, Besançon, Beaucaire, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Brest, Brignoles, Calais, Cambrai, Carpentras, Dijon, Dunkerque, Le Havre, Lille, Limoges, Lyon, L'Isle-sur-la-Sorgue, Marseille, Metz, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Paris, Pau, Reims, Roubaix, Rouen, Strasbourg, Tarascon, Toulon, Toulouse, Valenciennes, Versailles ; Alger, Constantine, Oran, pour l'Algérie ; il faut y ajouter trois établissements purement charitables : la Fondation Masurel, à Lille, les prêts gratuits de Grenoble et de Montpellier (voir la carte p. 232).

Pour l'ensemble des Caisses, nous n'avons à notre disposition que l'« Enquête sur le fonctionnement des Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété » portant sur les années 1919-1929.

Pour les années postérieures, il n'existe que les renseignements communiqués par la Conférence permanente et qui ne concernent que ses adhérents. Ils ne peuvent être directement comparés avec ceux que nous allons présenter.

En 1929, pour l'ensemble des prêts sur gages corporels,

les Caisses de Crédit municipal totalisent les résultats suivants :

Entrées ¹	1.962.207	articles pour	508.043.678 fr.
Sorties ²	2.028.191	— —	466.614.786 »
Solde au 31 décembre	938.846	— —	238.026.261 »

Les opérations sur valeurs mobilières se décomposent ainsi :

Entrées ¹	125.750	articles pour	106.771.452 fr.
Sorties ²	128.599	— —	105.569.436 »
Solde en magasin au 31 décembre.....	70.180	— —	58.216.284 »

Enfin, 21.101 opérations d'avances sur pensions ont été consenties pour un total de 12.737.721 fr. 68.

Mais la Caisse de Crédit municipal de Paris fait à elle seule plus de la moitié de ces opérations, et cela explique son importance toute particulière parmi les établissements similaires.

Prêts sur gages corporels :

Entrées ¹	976.342	articles pour	336.430.617 fr.
Sorties ²	1.005.228	— —	315.793.742 »
Solde en magasin au 31 décembre.....	412.018	— —	141.689.466 »

Valeurs mobilières :

Entrées ¹	98.490	articles pour	79.889.297 fr.
Sorties ²	99.853	— —	78.254.678 »
Solde.....	53.892	— —	42.693.885 »

Avances sur pensions :

17.823 articles pour 3.397.120 francs.

Pour financer ces opérations, les Caisses de Crédit municipal, outre leur dotation mobilière dont le mon-

1. Engagements et renouvellements.

2. Dégagements, renouvellements et ventes.

tant a été donné précédemment¹ (v. p. 49), ont dû emprunter en 1929 sous forme de bons de caisse : 228.945.182 francs pour 19.242 bons. Les comptes de dépôt viennent apporter un appoint très important. Ils ont fait l'objet d'un mouvement d'affaire de 3 milliards en 1929, et le solde s'élevait, au 31 décembre de la même année, à 350 millions.

En cette matière également, l'établissement de Paris tient la tête avec 7.899 bons émis pour 130.628.705 francs et pour les comptes de dépôt un mouvement de fonds de 1.399.014.732 fr. 60 en entrées et 1.336.571.530 fr. 51 en sorties.

Pour compléter ce rapide exposé, citons que, pour venir en aide à la clientèle nécessiteuse, les Caisses de Crédit municipal ont procédé, en 1929, à 111.328 fr. 05 de dégagements gratuits.

En résumé, les Caisses de Crédit municipal ont, au cours de l'année 1929, prêté au total 627.552.851 francs en 2.109.058 opérations sans qu'il en coûte presque rien à la collectivité.

A qui ces prêts ont-ils profité ?

§ 2. *La Clientèle.*

A l'origine, les Monts-de-Piété fondés dans un but charitable, étaient réservés aux seuls nécessiteux. Les œuvres de prêts gratuits ou à très faible intérêt ont conservé cette tradition. Elles s'efforcent, par une enquête

1. La dotation immobilière est très faible. A part la Caisse de Crédit municipal de Paris dont la fortune immobilière s'élève à 42 millions de francs environ, les autres caisses ne possèdent qu'un nombre d'immeubles très réduit. Certains Monts-de-Piété ne sont même pas propriétaires de leurs locaux d'exploitation (Arles, Orléans, Beaucaire, Besançon, etc..).

préalable sérieuse de dépister ceux de leurs clients qui ne seraient pas vraiment pauvres. Œuvres de relèvement, elles veulent contrôler l'emploi des fonds prêtés¹.

Dans les tout premiers Monts-de-Piété, on rencontre surtout des malheureux et un certain nombre de viveurs qu'on cherche à évincer.

Il est rare qu'un « honnête » homme, en prenant honnête dans son sens ancien, vienne se commettre dans cette compagnie mêlée. Avoir recours aux Monts-de-Piété, c'est s'avouer pauvre ou désordonné. Ce caractère dégradant, conféré au prêt sur gage, dès le début des Monts-de-Piété, leur fera beaucoup de tort et pendant très longtemps éloignera de ces établissements une clientèle fort intéressante, qui préférera s'adresser clandestinement à des usuriers sans vergogne, qui contribueront à sa ruine.

C'est devant une situation tragique que le pouvoir royal fonde le Mont-de-Piété de Paris en lui donnant pour but, non plus exclusivement l'aide aux nécessiteux, mais la lutte contre l'usure.

Dans sa clientèle, il compte comme par le passé les malheureux, mais aussi les viveurs, les nobles ruinés et tous ceux qui vivent d'expédients.

Mais déjà certains indices démontrent que de nouvelles catégories sociales y ont recours. La moyenne élevée des prêts (64 livres), la faible proportion des ventes, indiquent que des gens aisés ne dédaignent pas d'employer le Mont-de-Piété pour franchir une passe difficile. La diminution des saisies et des faillites² prouvent que les commerçants et les artisans représentent une forte pro-

1. M. Beis, *Monts-de-Piété et Œuvres de Prêt Gratuit*, 1929.

2. Watin fils, *L'état actuel de Paris* (1788).

portion de cette nouvelle clientèle, ce qui s'explique fort bien.

A la fin du XVIII^e siècle, les transformations économiques qui commencent à se faire jour, nécessitent le recours au crédit. Or, les établissements de crédit sont peu répandus et les valeurs mobilières inexistantes. Le commerçant et l'artisan sont obligés d'employer le seul procédé qui soit à leur portée : le prêt sur gage.

L'expansion des banques au XIX^e siècle va faire baisser la moyenne des prêts et éloigner des Monts-de-Piété une partie de la clientèle commerçante.

Mais on y rencontre toujours les mêmes classes sociales : nécessiteux, viveurs et petits artisans et commerçants à qui le Mont-de-Piété sert de banquier. Ils y viennent avec des marchandises qu'ils ne peuvent momentanément écouler pour se procurer les fonds nécessaires à une opération fructueuse. On a remarqué à cette époque que vers le mois de novembre, de nombreux artisans engageaient des objets dont ils n'avaient pas besoin pour l'instant, afin de pouvoir fabriquer la bimbeloterie qu'ils vendront pendant les fêtes du jour de l'an. Avec les bénéfices, ils pourront procéder au dégagement.

Ce qui prouve encore l'importance de cette clientèle intéressante, vivant de son modeste travail, c'est l'accroissement des opérations du Mont-de-Piété pendant les mois d'échéances : janvier et juillet.

Cette division tripartite de la clientèle ne va plus changer. Mais à la fin du XIX^e siècle, la classe moyenne tient une place de plus en plus importante parmi l'ensemble des emprunteurs. Cette augmentation peut s'expliquer par des raisons économiques et psychologiques. Le recours au crédit s'est généralisé, et les entreprises les

plus importantes, sans lui ne pourraient vivre. L'extension des valeurs mobilières donne aux particuliers l'habitude des avances sur gages incorporels à qui personne ne confère un caractère dégradant. Or, les Monts-de-Piété vont être autorisés à effectuer ces opérations, et la plupart, pour ménager la susceptibilité des emprunteurs, installent le nouveau service dans un local différent de celui du prêt sur gages corporels. De ce fait, leur clientèle de petits bourgeois s'accroît. Les gens prennent l'habitude d'aller au Mont-de-Piété sans se risquer encore à emprunter sur meubles corporels, car les vieux préjugés sont tenaces. Mais la guerre de 1914 accentue l'accroissement de cette catégorie de clients.

Pendant cette période de crise, où il faut employer tous les moyens pour survivre, il se produit, sous l'influence des nécessités, une certaine révision des anciennes valeurs morales. Pour la classe moyenne, très touchée par la guerre, le recours au Mont-de-Piété est souvent obligatoire. On emprunte sur tout ce qu'on possède. Ensuite, les rangs des emprunteurs sont grossis par les nombreux réfugiés des régions envahies et, un peu plus tard, par les émigrés russes qui souvent ont emporté une partie de leur fortune sous forme de bijoux. L'élément psychologique intervient ensuite. On se rend compte inconsciemment qu'il n'y a pas de différence entre l'emprunt effectué contre un dépôt de valeurs mobilières et celui réalisé contre dépôt d'objets mobiliers.

Les Monts-de-Piété eux-mêmes ont aidé à cette évolution en s'ingéniant à attirer vers eux cette classe moyenne parmi laquelle ils distinguent des éléments particulièrement dignes d'intérêt. Ils réussissent dans leur effort en créant leur service de comptes de dépôt, qui leur amène

une clientèle nouvelle (celle-ci, un jour de besoin, aura recours à eux pour un emprunt); et en changeant de dénomination, ce qui contribue énormément à renverser la vieille prévention qui leur a fait tant de tort.

Cette évolution naturelle des Caisses de Crédit municipal est absolument confirmée par les statistiques. Les quelques résultats que nous allons donner sont empruntés à la Caisse de Crédit municipal de Paris. On aurait sensiblement les mêmes en province.

Pendant quelque temps, le Mont-de-Piété de Paris avait établi des statistiques qui pouvaient à première vue paraître très intéressantes. Il avait classé les emprunteurs par profession et déterminé le pourcentage de chacun par rapport au nombre total et aux sommes prêtées. Mais elles durent être abandonnées parce qu'ayant pour base les déclarations du client, elles contenaient de trop nombreuses erreurs pour qu'on puisse en faire état.

Nous procéderons plus simplement en tablant sur des nombres irréfutables puisés dans les livres de comptabilité de l'Administration et les comptes administratifs, et en admettant, ce qui est vraisemblable, que pour les périodes antérieures à la guerre, les prêts de 3 à 100 fr. ont été consentis à la classe pauvre, ceux de 101 à 1.000 francs à la classe moyenne et ceux au-dessus, à la classe riche.

Bien entendu, ces comparaisons ne peuvent être qu'approximatives, car la valeur de la monnaie a énormément varié au cours du XIX^e siècle, et les prix ont subi également de violentes modifications.

Les résultats donnés portent sur l'ensemble des entrées, engagements et renouvellements réunis. Les renouvellements doivent être considérés, en effet, comme des déga-

gements suivis d'engagements : un nouveau contrat est conclu.

La première période choisie va de 1840 à 1844. Les Monts-de-Piété ont, depuis quelque temps, un fonctionnement normal et régulier après les perturbations apportées par les changements successifs de régime. Les moyennes annuelles sont les suivantes :

Prêts de	3 à	100 fr.	:	1.408.213	articles	pour	18.744.458	fr.
—	de	101 à 1.000 »	:	24.393	—	—	5.484.762	»
—	de	plus de 1.000 »	:	474	—	—	903.578	»

soit au total :

1.530.654 articles pour 47.071.845 francs.

Les mêmes calculs ont été effectués pour la période de 1889 à 1891. Il aurait mieux valu prendre celle allant de 1898 à 1902 par exemple, car elle aurait compris l'accroissement des prêts sur gages corporels entraîné indirectement par l'ouverture d'un service d'avances sur titres. Mais il n'existe pas les documents nécessaires pour faire facilement ces calculs.

Voici les résultats :

Prêts de	3 à	100 fr.	:	2.282.113	articles	pour	35.288.015	fr.
—	101 à	1.000 »	:	71.407	—	—	15.536.970	»
—	de plus de	1.000 »	:	2.690	—	—	7.654.139	»

soit au total 2.356.210 articles pour 58.479.124 francs.

La comparaison de ces deux séries de nombres amène les conclusions suivantes. On constate d'abord un accroissement général de 55 % environ en articles et de 26 % en sommes. Mais, alors que les prêts de 3 à 100 francs n'augmentent que de 62 % en articles et presque 100 % pour les sommes, pour les prêts de 101 à 1.000 francs, l'accroissement est de 192 % pour les articles et de 183 % pour les sommes. On peut donc en déduire une importante

extension de la classe moyenne parmi la clientèle du Mont-de-Piété.

De la même façon, les prêts supérieurs à 1.000 francs augmentent de 46,7 % en articles et de 74,7 % pour les sommes.

Cet accroissement tend à prouver que les viveurs et les gens désordonnés ne composent plus uniquement la clientèle riche qui se presse aux guichets des Monts-de-Piété, car rien ne permet de supposer à cette époque un pareil déséquilibre social. Il y a tout lieu de croire que des commerçants, des artisans d'une aisance moyenne, mais dont les affaires ne sont tout de même pas assez importantes pour nécessiter le concours d'un banquier, n'hésitent plus à avoir recours aux Monts-de-Piété.

La guerre de 1914 a creusé un fossé entre le xix^e siècle et l'époque actuelle. Il est extrêmement difficile de comparer des statistiques dressées avant la terrible épreuve et celles établies après. En notre matière surtout, car, indépendamment des formidables variations économiques et monétaires, la Caisse de Crédit municipal de Paris a pris d'autres bases et d'autres limites pour présenter les résultats.

On peut constater avec une certaine satisfaction une diminution des petits prêts qu'il faut assurément attribuer au vote et à l'application de nombreuses lois sociales qui assurent plus de régularité dans la vie des classes ouvrières, qui les garantissent contre les douloureux imprévus des accidents de toute nature et de la maladie.

La victime de l'après-guerre est la classe moyenne dont les modestes économies disparaissent parmi les spéculations monétaires. Aussi, les prêts qui lui sont consentis augmentent en articles, et les sommes s'accroissent plus

que proportionnellement à la dépréciation monétaire. Une autre cause d'accroissement des prêts de moyenne importance en même temps que des gros prêts, c'est la frénésie des affaires qui se développent avec rage, alors que les capitaux se raréfient ; on pense alors à utiliser le crédit offert par les Caisses de Crédit municipal.

Pour fixer les idées, nous allons donner les moyennes annuelles correspondant à la totalité des entrées pour le prêt sur gages corporels pendant les années 1929 à 1933 :

Prêts de 3 à 499 fr. :	952.425 articles pour	89.161.275 fr.
— 500 à 10.000 » :	99.165 — —	158.991.310 »
— de plus de 10.000 » :	3.300 — —	93.640.744 »

soit au total : 1.054.890 articles pour 341.793.329 francs.

Pour se rendre compte des services rendus à la classe moyenne, il ne faut pas oublier d'ajouter le montant du prêt sur valeurs mobilières. En 1932, ces avances (engagements et renouvellements) montaient à 86.643 articles pour 93.046.454 francs de prêts.

§ 3. *Signification du mouvement des affaires des Caisses de Crédit municipal.*

Suivant une opinion répandue au cours du XIX^e siècle, les Monts-de-Piété étaient considérés comme les « baromètres de la misère ». On croyait que, les Monts prêtant surtout aux pauvres, dès qu'une crise ou une épidémie s'abattait sur une région, les miséreux affluaient vers leur seul moyen de secours¹. On aurait assisté alors à une augmentation des engagements en articles et en sommes, à une diminution des dégagements, à un accroissement du solde en magasins, alors que les renouvellements

1. V. Croze-Magnan *Etude sur les Monts-de-Piété*, 1859.

seraient restés stationnaires et que les ventes auraient augmenté considérablement.

Ces phénomènes étaient parfaitement exacts, et se produisent encore de nos jours dans les petits établissements et les œuvres de prêt gratuit où la clientèle est essentiellement composée de miséreux. Mais, pour les établissements importants, les variations des divers éléments de leur activité ne se manifestent pas dans le même sens. C'est ce qu'observent déjà divers auteurs : Blaize¹, Horace Say², Bathie³. Dès 1848, pour le Mont-de-Piété de Paris, l'un d'eux, Blaize, pouvait écrire :

« Le Mont-de-Piété doit faire un bien plus grand nombre de prêts que pendant les années précédentes, nous disait, en 1849, M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur. Il parut très étonné d'apprendre que les opérations avaient notablement diminué et qu'elles étaient restées, en 1848, plus de six millions au-dessous de la moyenne des trois années antérieures. Et ceci n'est pas une anomalie, c'est un fait constant qui tient à la nature même du Mont-de-Piété. »

Et un peu plus loin il ajoute :

« ...il est une cause générale qui explique à elle seule la réduction des opérations : c'est le ralentissement du mouvement industriel et commercial. Lorsque les affaires ont une grande activité, le petit commerce, la petite fabrication demandent au Mont-de-Piété les capitaux dont ils ont besoin et qu'ils ne trouveraient pas ailleurs à si bon marché... »

Au cours de la crise de 1848, on a observé un certain

1. Blaize, *Monts-de-Piété*, t. II, p. 281.

2. Horace Say, *Des Monts-de-Piété ou Banques de prêts sur nantissements* *Journal des Economistes*, 1847-1848, t. 19, p. 165.

3. Bathie, *Le Crédit populaire*, p. 127, 1864.

nombre de phénomènes qui ont un caractère général et qu'il est utile de rappeler.

Lorsqu'une crise politique et économique se produit, les Monts-de-Piété importants voient d'abord accroître le nombre des engagements et diminuer les sommes prêtées. Il y a donc une baisse du prêt moyen par article. Les petits producteurs n'ayant plus besoin d'autant de capitaux n'engagent plus, mais les miséreux portent de nombreux objets de peu de valeur.

Les dégagements subissent d'abord une augmentation en articles et en sommes, puis une diminution. Le petit commerce rembourse en premier lieu une part des capitaux qui ne lui sont plus nécessaires ; il y a alors accroissement. Puis, il recourt au prêt à la consommation, et à l'échéance du contrat, par défaut d'argent les emprunteurs ne peuvent plus dégager. Ils cherchent à renouveler, ce qui entraîne une augmentation des articles pour les renouvellements et, en cas d'impossibilité, ils laissent vendre. Les ventes s'accroissent en articles, mais peut-être pas en sommes, car l'augmentation possible peut être compensée par une baisse des prix.

Cet ensemble de phénomènes entraîne une augmentation du solde en magasins pour les articles et une diminution pour les sommes.

Il résulte de ces observations que la conception des Monts-de-Piété « baromètres de la misère » n'est pas justifiée par les faits dans la grande majorité des cas.

On peut être tenté de procéder à une nouvelle vérification des principes exposés à l'aide des données des années de crise actuelles. S'agissant de la Caisse de Crédit municipal de Paris, nous allons faire connaître les divers

résultats concernant le prêt sur gages¹ pour les années 1929 à 1933.

Engagements :

<i>Années</i>	<i>Moyenne par article</i>
1929	403 fr. 76
1930	455 » 44
1931	391 » 99
1932	366 » 71
1933	302 » 56

Dégagements :

<i>Années</i>	<i>Articles</i>	<i>Sommes</i>
1929	447.763	165.781.228 fr.
1930	417.269	188.782.849 »
1931	429.620	200.492.221 »
1932	440.874	203.097.874 »
1933	432.548	151.057.294 »

Renouvellements :

<i>Années</i>	<i>Articles</i>	<i>Sommes</i>
1929	504.213	145.806.861 fr.
1930	479.428	166.302.687 »
1931	517.412	153.421.938 »
1932	596.919	124.042.991 »
1933	652.587	155.176.528 »

Ventes :

<i>Années</i>	<i>Articles</i>	<i>Prêts</i>	<i>Adjudications</i>
1929	53.252	4.201.670	8.256.850 fr.
1930	45.405	4.766.313	8.337.507 »
1931	43.343	6.065.701	8.445.751 »
1932	52.783	10.350.149	13.541.161 »
1933	60.008		11.411.087 »

1. Les avances sur valeurs mobilières ne peuvent être utiles pour ces comparaisons, car en 1930 (décret du 6 mars 1930), le maximum des prêts a été porté de 3.000 à 10.000 fr.; cette hausse a produit des perturbations qui ont contrarié les phénomènes étudiés.

Soldes en magasins (au 31 décembre) :

<i>Années</i>	<i>Articles</i>	<i>Sommes</i>
1928	440.904	121.052.591 fr.
1929	412.018	141.689.466 »
1930	417.526	161.386.388 »
1931	470.510	160.988.235 »
1932	509.773	142.964.725 »
1933	541.942	139.260.735 »

Soldes en magasins des prêts sur gages corporels de 3.000 francs et au-dessus :

<i>Années</i>	<i>Articles</i>	<i>Sommes</i>
1928	6.051	56.842.557 fr.
1929	7.268	74.641.565 »
1930	8.438	89.602.816 »
1931	8.044	80.712.044 »
1932	6.120	56.549.551 »
1933	6.037	47.810.820 »

Ces nombres méritent d'être accompagnés de quelques explications. C'est en novembre 1929 que la crise se déclenche aux États-Unis par le fameux krach boursier. Pour la France, l'année 1929 est une année normale, et pendant 1930, le pays se trouve plutôt dans l'attente d'événements économiques graves que saisi par la crise elle-même. Celle-ci se manifeste en 1931 après avoir fait le tour des pays de l'Europe centrale et s'aggrave au cours des années suivantes.

Or, que donnent nos statistiques ? Pour les engagements, la moyenne des prêts augmente en 1929 et en 1930, puis subit une baisse brusque en 1931 qui se continue en 1932 et 1933.

Pour les dégagements, on assiste à un accroissement continu, tant en articles qu'en sommes en 1931 et 1932, laissant supposer un retrait de capitaux des opérations

de production. Mais il n'est pas possible d'être très affirmatif, car de nombreux gages ayant baissé de valeur, lorsque l'emprunteur se présentait pour renouveler, le prêt était diminué, et l'opération devait se passer, pour des raisons de comptabilité sous forme d'un dégagement effectif suivi d'un nouvel engagement, ce qui accroît le montant des dégagements au détriment des renouvellements.

Pour ceux-ci, les chiffres n'en sont que plus probants, car, par rapport à 1929 et 1930, ils subissent, en 1931, 1932 et 1933 un accroissement considérable en articles. On sent bien dans ce mouvement, le recours des individus financièrement gênés qui ne peuvent dégager et qui cherchent à durer, malgré les difficultés. Mais l'accroissement n'est pas corrélatif pour les sommes qui, après une légère baisse, restent stationnaires, car la valeur moyenne des prêts a diminué.

Le mouvement des ventes est particulièrement intéressant. Les articles sont en croissance continue de 1923 à 1928, comme toutes les opérations de la Caisse de Crédit municipal ; ils restent à peu près stationnaires en 1929, subissent une forte diminution en 1930. Pendant cette année, on ne laisse plus vendre, on dégage. Il y a des capitaux sans emploi, et les bénéfices et salaires n'ont pas sensiblement baissé. Une légère diminution en 1931, suivie d'un brusque accroissement en 1932 et 1933, marque l'arrivée des temps difficiles.

Le solde en magasins, qui est la résultante de toutes ces données, indique d'une façon très nette l'influence de la crise. Le nombre d'articles, stationnaire en 1929 et 1930, marque un accroissement très net en 1931, 1932 et 1933, alors que le total des sommes diminue, mouvement

très symptomatique de l'afflux des petits prêts et de la restriction des prêts importants, qui est prouvé en outre par la baisse en articles et en sommes du solde en magasins des prêts de 3.000 francs et au-dessus.

L'évolution des soldes en magasins de l'ensemble des Monts-de-Piété adhérents à la Conférence permanente est en accord avec celle de la Caisse de Crédit municipal de Paris. Voici les soldes au 31 décembre :

1930	863.444	articles pour	241.776.623	fr
1931	979.087	—	—	249.437.590 »
1932	1.035.895	—	—	229.791.544 »

Si, dans l'ensemble, ces statistiques justifient l'existence auprès des Caisses de Crédit municipal d'une clientèle d'artisans et de commerçants issus de la classe moyenne, il convient, malgré tout, de les interpréter avec prudence, car elles sont influencées par d'autres phénomènes qui se superposent à ceux que nous voulons mettre en lumière.

C'est ainsi, par exemple, que la baisse générale des prix entraîne une diminution des sommes, même si la clientèle ne subit aucun changement.

D'autre part, ces résultats portant sur quelques années, sont modifiés par des mouvements généraux de plus grande amplitude dont la discrimination est assez compliquée tel, par exemple, que l'accroissement normal des affaires ou de la clientèle, comme c'est le cas pour la Caisse de Crédit municipal de Paris, surtout depuis la fin de la guerre.

Enfin, des mesures comme les indemnités de chômage, les assurances sociales, viennent restreindre, dans une crise comme celle qui sévit actuellement, l'afflux aux Caisses de Crédit municipal des petits gages de peu de valeur.

Mais, quoi qu'il en soit, nous avons dans les nombres qui précèdent des indices suffisamment constants, ne serait-ce que le solde des articles en magasins, pour déclarer que les Caisses de Crédit municipal ne sont plus les « baromètres de la misère », parce qu'elles ne sont plus exclusivement des établissements de bienfaisance à l'usage des nécessiteux.

Mais quelle est alors leur nature économique ?

§ 4. *Nature économique des Caisses de Crédit municipal.*

Fondés par la charité publique, assimilés par la loi aux établissements de bienfaisance pour les règles de comptabilité, confinés dans un rôle de secours aux nécessiteux, les Monts-de-Piété ont été considérés au début comme des institutions de charité. Puis, avec la modification de leur clientèle et l'élévation de la valeur moyenne de leurs prêts, certains auteurs leur déniaient ce caractère pour les considérer comme établissements de crédit.

Cette controverse a une grande importance chez les économistes de l'école libérale au xix^e siècle. Si les Monts-de-Piété sont des établissements charitables, les économistes conçoivent fort bien qu'ils jouissent d'un monopole pour venir en aide aux pauvres. Mais s'ils jouent le rôle d'établissements de crédit, le meilleur régulateur du taux de l'intérêt est pour eux la libre concurrence.

La question ne se pose plus de la même façon aujourd'hui ; elle présente surtout un intérêt d'ordre fiscal. Si les Caisses de Crédit municipal sont des établissements charitables, on admet qu'elles jouissent d'exemptions fiscales, mais si ce sont des établissements de crédit, il n'y

A aucune raison de les leur accorder : il faut les soumettre au droit commun.

Pour les adversaires du régime actuel des Monts-de-Piété, leur but exclusif est l'aide aux malheureux ; c'est en raison de leur qualité d'établissements de bienfaisance qu'ils jouissent d'une législation privilégiée. En prêtant au petit commerce et à la petite industrie, voire même à des représentants des classes aisées, ils sont sortis de leur rôle, et les avantages qui leur ont été conférés doivent leur être retirés.

Chaque auteur, prenant pour base ce thème, y ajoute quelques variations.

Pour Batbie¹, il faut enlever aux Monts-de-Piété les grosses opérations et ne leur permettre que les prêts inférieurs à 100 francs, considérés comme prêts de bienfaisance. Le grave inconvénient de ce système est de laisser aux Monts-de-Piété les seuls prêts onéreux.

De Gérando² est plus catégorique. Le prêt sur gages, tel qu'il est consenti par les Monts-de-Piété est un acte de commerce, car il est intéressé et pratiqué sans distinction de la condition sociale de l'emprunteur, ni garantie d'emploi. Pour lui, le mieux serait de revenir à ce qu'il considère comme l'activité traditionnelle de ces établissements : l'aide exclusive aux nécessiteux.

Plus tard, Duguil³ vient donner quelques arguments négatifs en ce qui concerne leur caractère d'établissements de bienfaisance, mais sans se prononcer sur leur caractère commercial. Ses arguments relèvent plus du droit administratif que de l'économie politique.

1. Batbie, *Le Crédit populaire*, p. 190 et s. (1864).

2. de Gérando, *De la bienfaisance publique*, t. III, 2^e partie, L. II, 1839.

3. Duguil, « Les Monts-de-Piété sont-ils des établissements de bienfaisance ou d'assistance » (*Rev. Dr. public*, 1911, p. 566).

Le scandale de Bayonne a suscité de nouveaux échos de cette thèse, et M. Joseph Caillaux, dans un article du « Capital »¹ qualifie carrément les Caisses de Crédit municipal d' « instituts bancaires », mais l'argumentation qui a pour base un examen des textes ne peut pas être prise en considération, car elle paraît reposer sur des confusions ou des interprétations discutables qui seront examinés plus tard² (V. p. 203).

Ces auteurs partent à notre avis d'une idée fausse. Que les tout premiers Monts-de-Piété italiens aient été créés uniquement pour venir en aide aux pauvres, personne ne songe à le nier, d'autant plus qu'à cette époque le recours au crédit était plus rare que maintenant et le prêt à intérêt normalement interdit. Mais les Monts-de-Piété français sont établis pour combattre l'usure quelle qu'en soit la victime.

Déjà, lorsque Louis XIII rend l'édit de février 1626, il donne aux commissaires aux saisies réelles « le droit de dresser un Mont-de-Piété, chacun au lieu de sa demeure, auquel Mont il serait loisible à toutes sortes de personnes de prêter au denier seize et à moindre intérêt » (article 20). Dans l'article 21, il est stipulé que « *ceux qui*

1. Cf. *Le Capital*, 8 février 1934. V. également, *Revue des Services financiers*, 15 février et 15 mars 1934.

2. On a fait aux Caisse de Crédit municipal d'autres reproches concernant leur activité, mais nous n'y insistons pas, car ils ne sont pas fondés. On a insinué que de nombreux prêts simulaient simplement des dépôts de sécurité particulièrement avantageux pour des objets précieux; que, très souvent, ces établissements étaient utilisés par certaines personnes pour vendre, avec des frais minimes, des choses dont elles avaient l'intention de se débarrasser.

Raisonner ainsi, c'est bien exagérer l'importance d'opérations exceptionnelles. Il suffit : 1° de considérer le nombre restreint de prêts supérieurs à 10.000 fr. (pour Paris, en 1933 : 2.326 articles sur un total de 1.177.312) et de ventes requises (pour Paris, en 1932 : 1.547 pour un total de 52.783 ventes); 2° de songer qu'un grand nombre de ces opérations sont inspirées par des motifs légitimes pour se rendre compte combien ces critiques sont peu raisonnables.

auraient besoin d'être secourus pourraient emprunter, etc. » (Isambert, t. XVI, p. 173 et 174).

Nulle part il n'est précisé que seuls les nécessiteux pourront profiter des services du Mont.

Les lettres patentes de 1643 sont encore plus explicites. Le préambule tient à préciser « que le trafic de l'emprunt et du prêt d'argent est très utile et très nécessaire dans nos Etats, *tant pour l'exécution des affaires publiques que pour la conservation* particulière des maisons et familles. » Le roi découvre nettement sa pensée lorsqu'il ajoute un peu plus loin : « Désirant aussi que dans toutes les villes où lesdits Monts seront établis les marchands y puissent trouver *valables secours d'argent...* »

C'est en s'inspirant de ces précédents, que les lettres patentes du 9 décembre 1777 déclarent dans le préambule que « ce moyen (l'institution du Mont-de-Piété) nous a paru le plus capable de faire cesser les désordres que l'usure a introduits et qui n'ont que trop fréquemment entraîné la perte de plusieurs familles. »

Ensuite, l'article premier donne le droit d'emprunter à « toutes personnes connues et domiciliées » sans spécifier nulle part qu'une enquête doit être préalablement faite concernant les conditions de fortune de l'emprunteur.

Necker, alors ministre lorsque furent signées les lettres patentes, considère les Monts-de-Piété comme des établissements créés contre l'usure, pour venir en aide aux gens pour leurs affaires domestiques et aux commerçants pour éviter la saisie ¹.

1. Bigo, Aux origines du Mont-de-Piété parisien : « Bienfaisance et Crédit (1777-1789) », *Annales d'histoire économique et sociale*, mars 1932.

Dès leur création en territoire français, il semble bien que, de l'avis même de leurs fondateurs, les Monts-de-Piété aient à la fois pour rôle de secourir les nécessiteux et d'aider les petits artisans et commerçants.

Ils n'ont fait que continuer cette tradition jusqu'à nos jours et, si leur clientèle s'est modifiée, la cause en est bien plus aux circonstances économiques qu'à une politique préconçue. Ce sont aujourd'hui à la fois des établissements de bienfaisance et des établissements de crédit populaire.

Etablissements de bienfaisance, ils le sont si l'on considère le nombre important de petits prêts sur gages qu'ils consentent chaque année. Ces prêts coûtent très cher à l'administration. Pour la Caisse de Crédit municipal de Paris, il a été calculé qu'un prêt sur gages devait dépasser 500 francs pour qu'il n'y ait pas perte quelle que soit sa durée (intérêt 6 % plus un droit fixe de 0 fr. 50 %). Or, en 1933, cet établissement a fait 1.067.634 prêts inférieurs à 500 francs sur un total de 1.177.312 articles. La proportion est sensiblement la même pour la province, et c'est ce qui explique que, pour équilibrer leur budget, certaines caisses sont obligées de demander des taux d'intérêt encore trop élevés.

Le caractère de bienfaisance ressort également des nombreux dégagements gratuits accordés aux malheureux dignes d'intérêt. Enfin, leurs excédents de recettes sont uniquement employés à l'amélioration des conditions du prêt sur gage, ce dont profite directement la classe la moins aisée.

Mais il faut reconnaître qu'une bonne partie de leurs opérations aide la classe moyenne à qui les Caisses de Crédit municipal servent d'établissements de crédit, et

par ce côté important de leur activité, elles rejoignent les établissements de crédit populaire. La Caisse de Crédit municipal de Paris a fait, en 1933, pour 212.962.505 fr. de prêts supérieurs à 500 francs sur un total de 313.939.136 francs prêtés. Ces 213.000.000 environ sont représentés par 109.678 articles auxquels il faut ajouter 83.045 opérations d'avances sur valeurs mobilières pour 87.525.423 francs.

Aussi, nous pouvons en conclure que les Caisses de Crédit municipal sont aujourd'hui, comme les anciens Monts-de-Piété, à la fois établissements de bienfaisance ou mieux d'assistance et établissements de crédit populaire, et que, ce faisant, elles n'ont en rien dérogé au rôle traditionnel qui leur a été assigné.

SECTION II. — CRITIQUES.

Pour bien apprécier les services rendus par les Caisses de Crédit municipal, nous allons examiner soigneusement les critiques dont elles ont fait l'objet. Depuis la grande querelle des Dominicains et des Récollets, les Monts-de-Piété ont été l'objet de reproches plus ou moins acerbes et d'autant plus violents que l'existence de ces établissements allait à l'encontre d'intérêts financiers importants : ceux des prêteurs privés.

Avec le temps, la partie semblait pour eux gagnée lorsque éclata le scandale de Bayonne. Les critiques ont repris alors avec violence. Mais il faut reconnaître qu'elles n'ont plus exactement le même objet qu'autrefois. L'existence de l'institution n'est plus en jeu ; seules, les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle sont visées aujourd'hui.

Pour faciliter l'exposé, nous allons examiner succes-

sivement les critiques d'ordre général, celles touchant à l'organisation et au fonctionnement, puis celles concernant le trafic des reconnaissances ; enfin, dans un dernier paragraphe, nous essaierons de donner une idée d'ensemble de la valeur de l'institution.

§ 1. *Critiques d'ordre général.*

1. Point de vue moral.

Nous avons réuni sous cette rubrique les critiques les plus anciennes portées contre les Monts-de-Piété. Elles s'adressent à leur rôle moral et économique.

Au point de vue moral, il a semblé infiniment regrettable à d'excellents esprits que les prêts soient consentis indifféremment aux pauvres comme aux riches dans les mêmes conditions. Il leur aurait semblé préférable de prêter gratuitement aux nécessiteux et d'avoir, pour les clients aisés, d'autres institutions où ils auraient payé à un prix normal les services rendus.

Ensuite, par la trop grande facilité qu'elles offrent, par le défaut de contrôle des deniers prêtés, les Caisses de Crédit municipal pousseraient à la dissipation, encourageraient l'imprévoyance et enlèveraient aux usagers le goût du travail et l'esprit de propriété. Pour beaucoup, elles seraient plus un intermédiaire pour la vente qu'un établissement de prêt.

Enfin, elles seraient, disons le mot, des « recéleurs officiels » chez qui les objets volés viendraient s'entasser sans risque d'être découverts, et cela très facilement, car les formalités pour les engagements sont extrêmement réduites.

Voyons ce que valent ces critiques.

Il serait certes plus équitable de traiter différemment l'emprunteur riche et l'emprunteur pauvre, mais on est alors obligé de faire une enquête sur la situation de fortune des emprunteurs. Pratiquement, on arrive à tellement compliquer les opérations que les services rendus deviennent complètement illusoires. Les œuvres de prêts gratuits emploient souvent ce procédé, aussi elles sont désertées par les emprunteurs nécessiteux qui préfèrent payer une somme modique à la Caisse de Crédit municipal plutôt que de perdre du temps et de subir les humiliations d'une enquête.

Un autre procédé peut remédier à cette égalité choquante de traitement. Il est moins logique, plus brutal, mais plus simple à appliquer. Il consiste à instituer des taux différentiels, selon l'importance du prêt; le plus souvent deux taux. C'est ainsi qu'à la Caisse de Crédit municipal de Paris les frais occasionnés par le prêt sur gages sont ainsi décomptés : de 3 à 1.000 francs, 6 % d'intérêt plus un droit fixe de 0,50 % ; au-dessus de 1.000 francs, 7,50 % plus un droit fixe de 1 %.

De cette façon, les petits prêts, requis le plus souvent par les plus pauvres, bénéficient d'une réduction de droit sans qu'il soit besoin de trahir le secret des opérations par des démarches extérieures qui, aussi bien menées soient-elles, se décèlent toujours par quelques indices. Or, le secret des opérations s'impose pour des raisons de charité morale. Il est inadmissible d'ajouter à la gêne ou à la misère de l'emprunteur la décevante obligation d'en faire la preuve au grand jour.

La facilité d'accès aux Monts-de-Piété critiquée par les uns est considérée comme fort louable par d'autres qui leur reprochent, au contraire, d'entraver les opérations par des formalités trop compliquées (v. p. 193).

Et pourquoi s'ingénier à éloigner les gens des Caisses de Crédit municipal ? Parce qu'elles seraient des instruments de dissipation ? Mais la dissipation existait avant les Monts-de-Piété. Le prodigue, l'individu désordonné, ont toujours trouvé les moyens de se procurer de l'argent. A défaut de Caisses de Crédit municipal, ils s'adressent aux usuriers qui précipitent leur ruine.

La Société a-t-elle le droit de se montrer satisfaite de ce qu'à une opération reprehensible s'ajoute une véritable malhonnêteté ? Nous ne le croyons pas et nous pensons qu'il est préférable d'inciter le public à s'adresser aux Caisses de Crédit municipal, afin de l'éloigner des usuriers qui sont, hélas ! encore bien trop nombreux.

Il n'y a pas lieu de craindre que les Caisses de Crédit municipal fassent perdre le goût du travail et de l'économie. Bien au contraire, elles aident à conserver ces qualités si essentielles dans la vie d'une société. L'emprunteur est poussé à une activité redoublée, car il sait qu'en travaillant et en économisant, il pourra obtenir restitution du gage qu'il a déposé.

S'adresser au Mont-de-Piété, c'est faire preuve de plus d'énergie et de volonté que d'aller frapper à la porte du bureau de bienfaisance. La Caisse de Crédit municipal est un bon établissement d'assistance qui présente cet avantage de ne rien coûter à la société.

Les faits confirment, du reste, ces observations. La plupart des objets sont tôt ou tard dégagés, quelquefois après de nombreux renouvellements ; les ventes forment une minorité ¹.

1. Pour Paris, en 1932, sur 1.090.576 articles sortis des magasins pour 337.491.014 fr., on compte 1.037.793 sorties par dégagements ou renouvellements pour 327.140.865 fr. et 52.783 articles vendus pour 10.350.149 fr.

En outre, il ne faut pas oublier qu'à côté de ceux qui requièrent des prêts à la consommation, il existe des emprunteurs pour qui les Caisses de Crédit municipal tiennent lieu de banquier et qui ne trouveraient pas ailleurs les fonds dont ils ont besoin pour leurs affaires.

La présence de quelques viveurs ou autres gens aussi peu intéressants parmi la clientèle des Caisses de Crédit municipal n'est pas une raison suffisante pour priver les emprunteurs sérieux de pareils avantages.

Enfin, les Caisses de Crédit municipal sont loin d'être des recéleurs officiels. Les obligations légales auxquelles elles sont soumises, l'honnêteté et la responsabilité de leur personnel, les poussent à se montrer particulièrement exigeantes quant à la vérification de l'identité des emprunteurs, ce qui n'aide pas les affaires malhonnêtes. D'autre part, lorsque des vols sont commis, il est très facile d'avertir les Caisses de Crédit municipal qui organisent une surveillance sérieuse et effectuent immédiatement les recherches nécessaires. Mais la plupart du temps, les malfaiteurs se gardent bien d'aller engager le produit de leurs larcins. Ils préfèrent les céder à bas prix à quelque recéleur qui ne se prêterait pas aux recherches de la police et pour cause !

L'absence de Caisses de Crédit municipal suppose l'existence de prêteurs privés et on peut être certain qu'ils ne présenteront généralement pas les mêmes garanties de moralité.

II. *Point de vue économique.*

Voici objectivement présentés les reproches qu'on leur adresse au point de vue économique.

Le prêt sur gage est un mauvais système de crédit, car

il immobilise des objets ainsi détournés de leur emploi normal. Dans les magasins du Crédit municipal, il faut assurer un entretien onéreux des gages qui, très souvent, se détériorent ou se démodent, c'est-à-dire diminuent de valeur.

Cet emprunt trop facile est fatal au crédit de celui qui en fait usage, car il dénote une situation très précaire.

En un mot, les Caisses de Crédit municipal sont insuffisantes comme établissements de crédit pour les classes populaires et le petit commerce, car le déssaisissement du gage est toujours une gêne et peut quelquefois priver quelqu'un d'objets de première nécessité. Il faut donc tendre à les supprimer et à les remplacer par des banques populaires.

Par l'accumulation des gages et les ventes périodiques, elles jettent sur le marché un grand nombre d'objets usuels à des prix extrêmement bas et portent un grave préjudice au commerce local de marchandises neuves et notamment à la joaillerie, la bijouterie et l'horlogerie.

La réponse à la première partie de ces critiques se trouve dans une phrase de Turgot¹ :

« La seule sûreté vraiment solide contre l'homme pauvre est le gage, et l'homme pauvre s'estime heureux de trouver un secours pour le moment, sans autre danger que de perdre ce gage. »

Il est évident qu'au point de vue économique, le crédit personnel est supérieur au crédit réel, mais ne trouve pas de crédit personnel qui veut. Le prêt sur gages vient alors accorder des facilités qui sans lui seraient refusées à l'homme de condition très modeste.

1. Cité par Horace Say, « Des Monts-de-Piété », *Journal des Economistes* 1847-1848, t. 19, p. 165.

Le gage est immobilisé dans les magasins du Crédit municipal, mais le propriétaire n'est pas forcément gêné par cette dépossession s'il s'agit, par exemple, d'objets de luxe : bijoux, argenterie ou d'une partie du stock en magasin non utilisé momentanément.

Dans ce cas, il ne se détériore pas plus au Mont-de-Piété que chez l'emprunteur, et les fonds remis en contre-partie sont utiles à l'engagiste qui préfère supporter les inconvénients résultant de la dépossession du gage que manquer d'argent.

Sans Mont-de-Piété, que lui resterait-il ? Le prêteur sur gages, qui mérite les mêmes reproches au point de vue économique ; ou la vente directe, soit à un particulier, soit au brocanteur. Mais l'engagement est bien préférable à la vente pour celui qui est pressé d'argent.

La vente à des particuliers est la plus avantageuse pour le vendeur, seulement elle est difficile à conclure. Il faut pouvoir attendre. Des circonstances favorables, ou un minimum de publicité doivent faire trouver l'acheteur cherché. Ce n'est guère pratique pour qui est pressé ; le recours au brocanteur s'impose alors. Celui-ci profitera de la mauvaise situation de son vendeur pour offrir un prix ridiculement bas. Le vendeur est alors dépossédé sans espoir de l'objet auquel il peut beaucoup tenir.

Au contraire, avec l'engagement, il a immédiatement la somme cherchée, peut-être un peu moins élevée qu'avec la vente, mais après le paiement d'un modique intérêt (qui représente sa seule perte) il retrouvera l'objet déposé. Supposons, par exemple, un vêtement qui vaille 100 francs. Même à l'état neuf, le brocanteur n'en donnera pas plus de 15 francs. La perte est de 85 %. La Caisse de Crédit municipal prêterait peut-être 10 francs.

Si le client rembourse au bout d'un an, au taux moyen de 7 %, son sacrifice ne sera que de 70 centimes, c'est-à-dire 0,7 % de ce qu'il a payé l'objet.

S'il ne lui est pas possible de dégager, il pourra laisser vendre et dans ce cas, il sera sûr, étant donné l'estimation et les conditions de la vente, que l'acheteur ne pourra pas profiter de sa situation difficile pour offrir un prix trop bas. Et malgré les reproches qu'on peut faire aux ventes aux enchères des Caisses de Crédit municipal, elles sont préférables aux ventes amiables, lorsque le vendeur est dans une situation difficile.

Il n'est pas exact non plus de dire que ces ventes portent préjudice au commerce de détail. Si les objets étaient vendus directement aux brocanteurs, la concurrence serait la même, peut-être même plus grande, étant donné l'infériorité des prix d'achat.

Enfin, la réitération des prêts pèse certes lourdement sur le crédit de l'emprunteur. Mais ce n'est pas spécial au prêt sur gages. Toute personne trop endettée perd son crédit quel que soit le mode d'emprunt. On doit en conclure qu'au lieu de ne pas nuire aux clients, les opérations des Caisses de Crédit municipal doivent être assurées d'un secret absolu.

Les Caisses de Crédit municipal s'adressent à ceux qui n'ont pas de crédit personnel et constituent une espèce particulière d'institutions de crédit populaire. Il n'est pas raisonnable de les opposer aux banques populaires. Ces dernières rendent service à de petites gens, commerçants ou industriels modestes, peu connus, mais qui jouissent d'un crédit personnel assez important, car ils sont propriétaires de magasins ou d'entreprises. On n'y accepte pas comme sociétaires des individus absolument

dénués de crédit. Ceux-ci trouveront l'aide dont ils ont besoin dans les Caisses de Crédit municipal qui pourront également aider les adhérents des banques populaires dans une situation particulièrement critique, alors que la banque ne pourrait pas leur accorder tout ce qui leur est nécessaire.

*
**

De l'ensemble des observations présentées dans ce paragraphe, il résulte que notre société pourrait difficilement se passer des opérations de prêt sur gages et qu'il est préférable de les confier à des institutions honnêtes, travaillant dans l'intérêt général, qu'à des usuriers qui songeraient plutôt à exploiter la misère publique.

§ 2. Critiques portant sur l'organisation et le fonctionnement.

De nombreux auteurs, tout en reconnaissant les avantages offerts par les Caisses de Crédit municipal sur les prêteurs privés, ne leur ont pas ménagé leurs critiques, leur reprochant de graves défauts d'organisation et de fonctionnement. Ces reproches portent sur les conditions du prêt, le taux de l'intérêt, l'extension des opérations, les règles de gestion financière et de contrôle.

I. Conditions du prêt sur gages.

Alors que certains déplorent les facilités offertes par les Caisses de Crédit municipal, d'autres protestent contre les formalités compliquées qui entourent les opérations de prêt sur gage. Les preuves de domicile et d'iden-

lité réclamées pour les petits prêts (20 à 100 francs) sont abusives et, outre les ennuis qu'elles occasionnent au public, elles lui font perdre du temps et contribuent à accroître les frais déjà assez élevés du prêt sur gage. Il serait suffisant de se contenter des déclarations de l'emprunteur ou, tout au plus, d'un certificat de domicile.

De plus, les prêts consentis sont généralement insuffisants et leur durée beaucoup trop courte accroît d'autant les droits fixes.

Ces frais accumulés rendent plus difficiles les dégagements pour lesquels il faudrait donner de grandes facilités et produisent une augmentation des ventes qui s'effectuent dans de très mauvaises conditions. Elles sont beaucoup trop rapides au grand détriment de l'enchère. Les commissaires-priseurs qui les dirigent généralement bien qu'ils touchent un droit proportionnel aux prix obtenus, n'ont pas intérêt à les faire monter autant qu'ils le pourraient. Dès qu'une enchère a couvert les sommes dues à l'Administration, ils ont tendance à passer à un autre gage afin d'obtenir le maximum d'affaires pendant leur vacation. Avec un peu plus de soin, ils pourraient parvenir à un prix plus élevé pour chaque gage, mais le total de la séance serait moins avantageux pour eux. Ensuite, à ces ventes accourt une foule de brocanteurs qui forment une « bande noire » et s'entendent pour fausser les prix.

Et chacun de proposer des remèdes plus ou moins pratiques. Avant de les examiner, voyons si ces critiques sont toutes fondées.

Les formalités de l'engagement consistent dans la vérification de l'identité et du domicile de l'engagiste et la signature du registre d'engagement ; si l'engagiste n'est

ni connu, ni domicilié, il doit se faire assister d'un répondant connu et domicilié.

La suppression de la signature du registre (signature qui n'est pas requise pour les prêts inférieurs à 20 francs) n'apporterait pas grande simplification. Elle supprimerait un moyen de contrôle assez efficace. La comparaison de cette signature avec celle apposée sur les papiers demandés permet, en effet, de s'assurer de l'identité de l'emprunteur.

Etant donné la longue liste des pièces prévues par les règlements des Caisses de Crédit municipal pour faire les preuves exigées, il est facile de se procurer sans complications celles qui sont nécessaires et leur suppression enlèverait inutilement des garanties efficaces.

Les seuls clients qui puissent être gênés par cette obligation sont les femmes célibataires ou veuves et ceux qui ne pouvant justifier d'un domicile doivent fournir un répondant. Les premières ont moins facilement que les hommes des pièces d'identité obtenues sans démarche : livret militaire, carte d'électeur, etc... Elles peuvent éprouver des difficultés pour contracter. Mais cette question dépasse les Caisses de Crédit municipal. Etant donné la participation de plus en plus grande des femmes à la vie économique, les pouvoirs publics devraient trouver une solution pratique pour permettre à chacune d'établir facilement son identité.

La seconde catégorie, ceux n'ayant pas de domicile sont vraiment gênés par l'obligation de déranger une tierce personne. Mais si parmi eux existent de fort braves gens, il faut bien reconnaître que dans ce milieu se trouvent de nombreux indésirables. Il serait donc parfaitement imprudent de supprimer les garanties que des règlements avisés ont établies.

En résumé, si les complications sont un obstacle, les simplifications exagérées entraînent des abus regrettables. La solution la meilleure semble être actuellement dans l'interprétation bienveillante des règles existantes.

L'insuffisance des prêts est depuis longtemps la préoccupation des Monts-de-Piété. Elle est liée à la question des commissaires-priseurs et sera étudiée plus loin (v. p. 251).

Mais elle est aussi connexe à celle de la durée. Si le prêt est consenti pour une longue durée, l'estimation devra être faible pour éviter les pertes. Pour qu'elle soit maxima, il faut consentir des prêts à courte échéance. A l'heure actuelle, l'instabilité des prix oblige à des prêts prudents et de courte durée.

En ce qui concerne les ventes, les critiques ne sont pas toutes dénuées de fondement. Cette question est liée, elle aussi, à celle des commissaires-priseurs (v. p. 251). Il est difficile de lui trouver une bonne solution. Il n'est pas douteux que les brocanteurs qui envahissent les ventes des Caisses de Crédit municipal et généralement toutes les ventes publiques s'entendent pour obtenir des prix assez bas. Mais, d'autre part, le public vient rarement aux ventes qui ne présentent pas un intérêt particulier : on est bien obligé de compter sur les brocanteurs pour acheter les objets exposés. On a bien proposé de faire participer l'administration à ces ventes avec possibilité de ne pas adjuger les enchères trop basses et de les vendre de gré à gré à condition que le prix soit au moins égal à l'estimation. Mais ce procédé ne serait pas pratique pour les petits prêts, car il alourdirait la liquidation des contrats par sa lenteur, et il aurait l'inconvénient de ne pas être très efficace, parce qu'on ne peut pas

prendre pour base le prix de neuf pour fixer le prix d'occasion et que ce dernier résulte des cours obtenus dans les ventes publiques; autrement dit, pour l'établissement du prix normal en manque de moyens d'appréciation.

II. *Taux d'intérêt.*

L'institution des Monts-de-Piété eut de bons effets sur le taux de l'intérêt. Au XVIII^e siècle, la création du Mont de Paris avait produit une baisse très sensible sur les taux alors en vigueur : au lieu de 10 % par mois, comme prenaient les prêteurs, il ne percevait que 10 % l'an. Sous la Révolution, l'intérêt monte et les Monts-de-Piété vont exiger jusqu'à 30 %. Le retour au calme amène la baisse et le taux se fixe à 9 % en moyenne (plus les droits fixes) pendant le cours du XIX^e siècle.

On le trouve excessif pour des établissements de bienfaisance, alors que le taux d'intérêt légal ne doit pas dépasser 5 % en matière civile et 6 % en matière commerciale. Il est vivement critiqué par les économistes et les publicistes et, de nos jours encore, ces mêmes reproches lui sont adressés. Pourtant, ce taux élevé s'explique par de multiples raisons.

Au début du XIX^e siècle, il paraît d'autant plus élevé que, par suite de la liberté relative du commerce de l'argent, les taux d'intérêt civil et commercial ont considérablement baissé, alors que les frais ne diminuent pas pour les Monts-de-Piété. Ceux-ci, en effet, doivent couvrir toutes les dépenses occasionnées par leur fonctionnement. Le taux et les droits fixes, lorsqu'ils existent, comprennent tous les frais qu'un prêteur privé ne manquerait pas de détailler : loyer de l'argent, commission

de banque, assurance, expertise, manutention, magasinage ou droits de garde et frais de sortie. Dans ce cas, l'intérêt proprement dit serait moins élevé, mais le total ferait ressortir un taux bien supérieur à celui demandé par les Caisses de Crédit municipal.

Or, il ne faut pas oublier que celles-ci sont encore lourdement tributaires de l'emprunt et cet élément entre pour une grande part dans l'exagération apparente du taux des prêts.

Compte tenu de ces observations, il est facile de comprendre qu'un particulier ne pourrait subsister en prêtant au même taux que les Caisses de Crédit municipal, parce qu'un trop grand nombre de prêts se traduisent par une perte. C'est ainsi que les magasins généraux, malgré un taux apparemment inférieur à celui des Monts-de-Piété, perçoivent en fait des sommes nettement supérieures à égalité de prêt¹ (en général, environ 24 % du prêt à l'heure actuelle).

Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître qu'il était juste de faire baisser les conditions trop onéreuses du prêt sur gage et pour cela de nombreux remèdes ont été proposés.

Le plus simple consistait à préconiser des économies sur les frais généraux. La plus importante résidait dans la suppression des commissaires-priseurs, grand problème toujours débattu (v. p. 251). D'après les promoteurs, les Caisses de Crédit municipal auraient avantage à percevoir les frais de prisée en assurant elles-mêmes les déficits des ventes.

D'autres ont proposé d'étendre les opérations productives parmi lesquelles on classait les avances sur valeurs

1. Dumont, *Organisation des Monts-de-Piété en France et projets de réforme*, p. 71.

mobilières, les prêts sur automobiles, les avances sur brevet de pension.

Puis, pour couronner l'édifice des réformes de nombreux auteurs étaient partisans de laisser les Monts-de-Piété se constituer un fonds de roulement sous forme de dotation par capitalisation des bénéfices ou à l'aide d'avances de la Banque de France.

Une campagne était en outre entreprise pour la diffusion des œuvres de prêt gratuit, bien que ces institutions aient fait, d'autre part, l'objet de nombreuses critiques. Pour les partisans, les prêts gratuits sont l'institution idéale qui reprend la tradition des premiers Monts-de-Piété, seuls vrais établissements de bienfaisance susceptibles de porter secours aux nécessiteux intéressants, qui ne subissent plus ainsi la charge des taux d'intérêt élevés. Mais ils présentent de tels inconvénients que les partisans eux-mêmes se rendent compte de l'énorme difficulté de les créer en nombre suffisant pour qu'ils soient efficaces.

Leur activité est forcément ralentie, car il est nécessaire de leur constituer une forte dotation. Pour ne pas arriver malgré tout à un chiffre astronomique, on est obligé de fixer un maximum de prêt assez bas. Dans les périodes de crise, ils se trouvent dans une situation précaire car, ne pouvant réaliser de bénéfices, leur dotation ne s'accroît pas pendant les années normales : ils n'ont donc pas de fonds de réserve et il leur est impossible d'emprunter à intérêt. Les phénomènes de dépréciation de la monnaie entraînent un amenuisement continu du capital.

D'autre part, les difficultés et les pertes de temps occasionnées par les formalités compliquées qu'ils sont obli-

gés d'imposer à la clientèle afin de ne faire profiter de leurs services que les vrais nécessiteux, éloignent les emprunteurs. Elles compensent et au delà les frais minimes demandés par les Monts-de-Piété pour les petits prêts. Aussi, les prêts gratuits et à faible intérêt qui existent, tous créés de longue date par suite de fondations charitables, Monts-de-Piété d'Angers, de Grenoble, Fondation Masurel de Lille, Prêts gratuits de Montpellier et de Toulouse, consentent moins de petits prêts que les établissements payants situés dans la même ville.

Toutes ces propositions sont restées longtemps à l'état de projets. Il a fallu la grande épreuve de la guerre de 1914 pour que les pouvoirs publics prennent des mesures énergiques qui assurent, dans l'avenir, un bon équilibre financier des Caisses de Crédit municipal. La constitution de la dotation et la possibilité de réaliser des opérations financières ont permis d'améliorer considérablement les conditions des prêts. C'est ainsi qu'à Paris le taux des prêts sur gages qui se fixait à 8 % (plus le droit fixe) avant guerre, alors que le taux de l'intérêt était entre 3 et 4 %, a pu être ramené à 6 % (plus un droit fixe de 0.50 %) pour les prêts inférieurs à 1.000 francs et 7,50 % (plus un droit fixe de 1 %) pour ceux de 1.000 francs et au-dessus, alors que le taux courant est de 4 à 5 %. La même tendance se manifeste dans les établissements de province ; les taux d'intérêt oscillent entre 6 et 8 % alors qu'ils étaient bien plus élevés en 1914.

Du reste, bien que ces conditions paraissent encore trop onéreuses, il faut reconnaître qu'à Paris un prêt inférieur à 500 francs laisse toujours l'Administration en perte et que l'ensemble des opérations de prêt se traduit par un déficit qui n'est couvert que grâce aux opérations financières.

Au fond, il semble qu'on ait exagéré l'importance de la question du taux des prêts lorsqu'on s'est placé du point de vue de l'emprunteur pauvre et c'est ce qu'on a presque toujours fait. Une différence de taux, même importante, se traduit pour lui, sur le petit prêt qu'il effectue, par une différence de quelques centimes qui, malgré la modicité de ses ressources, est très peu sensible. Prenons un exemple : un prêt de 30 francs coûte à 6 % au bout d'un mois 15 centimes, de trois mois 45 centimes et 90 centimes au bout de six mois. Le même prêt à 9 % reviendrait à 22,5 centimes, 67,5 centimes et 1 fr. 35 pour les mêmes laps de temps. La différence est certes importante sur les moyens et les gros prêts, mais ces derniers ne peuvent être assimilés à des actes de bienfaisance, il est juste que l'emprunteur couvre les frais qu'il occasionne.

Les prêts de moyenne importance sont généralement très intéressants et un effort peut encore être fait en leur faveur. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une baisse sans limite ne serait pas sans inconvénients. Elle attirerait dans les Caisses de Crédit municipal une foule de spéculateurs qui trouveraient commode d'emprunter à un taux très bas pour prêter ensuite en réalisant facilement de gros bénéfices. Ce n'est pas là le rôle des Caisses de Crédit municipal. Aussi, tout en se maintenant dans des limites plutôt basses, il est bon que le taux soit en corrélation avec celui pratiqué sur le marché des capitaux.

Pour les petits prêts, il est facile d'appliquer un taux différentiel un peu plus bas tout en accordant aux emprunteurs intéressants quelques dégagements gratuits. Ce procédé, dont l'application a été étendue ces temps

derniers, sous l'influence de la Conférence permanente, est beaucoup plus souple que celui des prêts gratuits qu'il est appelé à supplanter. Il permet aux Caisses de Crédit municipal de rester dans leur ancienne tradition tout en se développant au profit de la classe moyenne. Le dégagement gratuit dans sa forme actuelle est apparu au cours du xix^e siècle. Lorsqu'un hiver était trop rude ou qu'un événement important intervenait dans les familles royales ou impériales, des particuliers, le Gouvernement mettaient des fonds à la disposition des Monts-de-Piété. Des fondations leur assuraient aussi la possibilité de faire quelques opérations.

Mais aujourd'hui, outre les fonds mis à leur disposition par les particuliers, la plupart des Caisses de Crédit municipal prélèvent sur leurs budgets des crédits pour effectuer quelques dégagements gratuits qui se renouvellent chaque hiver, pour les objets de literie et les vêtements chauds à condition que le prêt ne dépasse pas une certaine somme. A chaque fois, il est en outre tenu compte de la situation personnelle de l'emprunteur.

S'il n'est que momentanément gêné sans être dans l'indigence, on peut ne lui accorder qu'un renouvellement gratuit de son prêt.

Pratiqués avec modération et dans des conditions restreintes, les dégagements et renouvellements gratuits sont des actes de bienfaisance dont on ne peut que louer les Caisses de Crédit municipal. Mais il n'est pas désirable qu'ils prennent trop d'extension car ils risqueraient de n'être pas toujours bien placés : ils obligeraient les établissements à faire des enquêtes trop compliquées pour lesquelles ceux-ci ne sont pas organisés afin de dépister les professionnels de la mendicité.

Actuellement, la question du taux de l'intérêt est en voie de solution. Il suffit d'attendre pendant quelques années encore les effets de la réorganisation financière (accroissement de la dotation).

III. *Extension des opérations.*

Les critiques qui vont suivre sont généralement récentes. Elles sont solidaires les unes des autres et portent sur ce qu'on a appelé la nouvelle tendance des Caisses de Crédit municipal. On leur impute, le plus souvent, une part de responsabilité dans le scandale de Bayonne.

Dans l'ensemble, on a reproché aux Caisses de Crédit municipal d'être sorties de leur rôle traditionnel en cherchant une nouvelle extension de leur clientèle, en voulant faire de nouvelles opérations et en établissant leur équilibre financier sur d'autres bases.

L'extension de leur clientèle vers la classe moyenne semble être le reproche dominant. En prêtant à d'autres que les nécessiteux, en consentant des prêts à la production, les Caisses de Crédit municipal sortent de leurs attributions et deviennent de véritables établissements commerciaux. C'est ainsi que M. Joseph Caillaux écrivait dans *Le Capital* du 8 février 1934 :

« Les Monts-de-Piété sont devenus des Caisses de Crédit municipal. Et ce n'est pas seulement un changement de dénomination, déjà grave par lui-même puisqu'il efface le caractère tout à fait spécial des établissements en cause, qui est lourd d'inconvénient, c'est l'extension inattendue, inconsidérée, qu'ont reçue les dits organismes. Autorisés à recevoir des dépôts, à consentir des avances sur titres, à ouvrir des succursales (ce qui est

proprement monumental), ils sont devenus, de par *la loi de 1918* qu'a complétée une loi du 29 avril 1926, de véritables instituts bancaires. »

Et plus loin, il ajoutait que ces errements néfastes avaient reçu l'approbation implicite des pouvoirs publics par le rattachement des Caisses de Crédit municipal au Ministère du Commerce.

La grande presse a fait chorus et le remède auquel tout le monde pensait était tout naturellement la limitation des prêts pour forcer les Caisses de Crédit municipal à renoncer à ces pratiques dangereuses.

Indépendamment des erreurs matérielles que l'on rencontre dans la citation susvisée, il ne s'agit pas d'une loi de 1918 bouleversant l'organisation des établissements, mais d'un simple décret sur lequel nous nous sommes suffisamment expliqué précédemment (v. p. 43), les idées qu'elle reflète partent d'une conception essentiellement discutable et qui, à notre avis, n'est pas fondée.

Les Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété n'ont rien fait pour étendre leur clientèle. Ce mouvement s'est opéré spontanément (v. *supra*, p. 166). Habités à rendre service à la classe nécessiteuse, ils ont continué vis-à-vis de la classe moyenne qui venait à eux. Ce changement a entraîné l'extension des opérations et la réorganisation. Et lorsque, partant de ces prémisses inexacts, on conclut que les Caisses de Crédit municipal ont un caractère commercial, on commet une erreur.

Rien dans leur fonctionnement ne peut permettre de les comparer à des établissements de commerce. Elles font, dit-on, des opérations bancaires. Mais c'est là leur rôle traditionnel. De tout temps, elles ont emprunté pour prêter et leur nom originel « Mont- » signifie « banque »,

Les opérations financières qu'elles pratiquent sont simplement un procédé pour surmonter la crise de la guerre de 1914 et pour permettre une amélioration des conditions du prêt. Elles ne cherchent pas à réaliser des bénéfices et les excédents de recettes sont affectés à la constitution de la dotation.

Précédemment, nous avons expliqué pour quelles raisons les Caisses de Crédit municipal ont été placées sous la coupe du ministre du Commerce ; nous n'y reviendrons pas. Mais il n'y a rien dans ce fait administratif qui puisse faire conclure à la commercialisation de leur but.

Le mot « succursales » glissé dans le décret de 1918 a pu faire illusion à ceux qui ne connaissent pas les Caisses de Crédit municipal ; ils ont pu se figurer qu'il s'agissait d'une vaste entreprise commerciale comparable à nos modernes sociétés anonymes. Mais il n'en est rien, nous avons vu à quoi correspondait ce vocable déjà employé dans le règlement de 1865 (v. p. 72).

Enfin, le grand remède proposé, la limitation des prêts est impossible car les Caisses de Crédit municipal ayant le monopole du prêt sur gage, l'emprunteur qui ne pourrait contracter par leur intermédiaire se verrait dans l'obligation de renoncer à son emprunt ou de le réaliser dans des conditions illégales.

Le but des Caisses de Crédit municipal n'a donc pas changé : ce sont toujours des établissements de bienfaisance ; quant aux méthodes, les Caisses ont cherché à contenter leur clientèle et se sont, par là, rapproché des établissements de commerce ; il est difficile de leur en faire grief, car n'est-ce pas vers cet idéal que tendent tous les efforts des dirigeants des grands services en con-

tact direct avec le public et ayant des clients à satisfaire comme les postes et les chemins de fer ?

L'évolution de la clientèle et des conditions économiques a entraîné l'extension de certaines opérations et notamment des prêts sur valeurs mobilières et sur automobiles. Malgré qu'elles soient la conséquence de faits inéluctables on a reproché aux Caisses de Crédit municipal de sortir de leurs attributions traditionnelles. On y a même vu une conquête du socialisme d'Etat¹.

Et beaucoup d'augures de faire valoir les risques énormes encourus par les Caisses de Crédit municipal du fait de l'organisation des avances sur valeurs mobilières, car, a-t-on dit, la moindre crise boursière entraînera une véritable catastrophe pour les établissements qui ne pourront se prémunir à temps.

Or, mieux que tout raisonnement, la pratique de ces opérations nous apprend que jamais les Caisses de Crédit municipal n'ont enregistré de pertes particulières par suite de baisse de valeurs, car il est plus facile de connaître à l'avance le prochain cours d'un titre que de savoir au même moment ce que vaudra dans quelques jours un gage corporel. La dernière crise illustre particulièrement bien ce fait. Les pertes des commissaires-priseurs sur les brillants et sur les perles ont été bien supérieures à celles des Caisses de Crédit municipal sur les valeurs mobilières, qui ont été presque insignifiantes.

D'autre part, les banques ne tiennent pas à consentir des avances sur titres qui engagent lourdement leur responsabilité car elles sont obligées d'accepter des conditions plus périlleuses que les Caisses de Crédit municipal. Elles refusent de prêter aux inconnus et n'acceptent

1. Ambroise Rendu, cité par Astier : *Des Monts-de-Piété en France*, p. 117.

ces opérations que pour contenter le client en compte pour d'autres affaires. En cas de crise, elles préfèrent conserver leurs disponibilités pour les opérations d'es-compte ou pour aider les entreprises auxquelles elles s'intéressent.

Les Caisses de Crédit municipal, au contraire, sont bien placées pour pratiquer ce genre de prêt. Par leur règlement, les formalités sont réduites au minimum, une discrétion absolue est observée. Le taux est assez réduit et tout emprunteur, avec des papiers en règle, peut obtenir immédiatement l'avance demandée. En un mot, les Caisses de Crédit municipal complètent l'action des banques sans les concurrencer; celles-ci n'ont, du reste, jamais élevé de protestation contre l'activité des premières en cette matière. Aussi, d'excellents esprits sont vivement partisans de porter le maximum des avances sur titres à 25.000 francs et même 50.000 francs afin de pallier à la carence des banques.

Des phénomènes analogues se sont produits à l'étranger et dans beaucoup de législations ont été inscrites les règles que les Caisses de Crédit municipal françaises attendent encore. C'est ainsi qu'en 1834, le Mont-de-Piété de Berlin était déjà autorisé à prêter 1.000 thalers, soit 3.750 francs. Le Mont-de-Piété de Madrid consent des avances sur valeurs mobilières sans maximum depuis 1894; le bénéfice de ces opérations a permis d'abaisser le taux des prêts sur gages à 5 %. En Italie, terre natale des Monts-de-Piété, les maxima sont beaucoup plus élevés qu'en France : par exemple, il est de 50.000 francs à Gênes et de 100.000 francs à Livourne.

Parmi les nouvelles opérations se range le prêt sur automobiles, pratiqué de façon toute récente. Comme il

n'est qu'une branche du prêt sur gage, il n'a pas fait l'objet de grandes critiques. Il est susceptible de rendre de grands services aux emprunteurs. En raison du monopole qu'elles détiennent, les Caisses de Crédit municipal se doivent d'étendre le plus possible leurs opérations de prêt sur gages corporels.

Pour la variété de leurs opérations, les Monts-de-Piété étrangers nous ont précédés. En Espagne, en Allemagne, en Italie leur champ d'action est bien plus vaste qu'en France et personne ne s'en plaint.

L'Italie notamment donne de très intéressants exemples. C'est ainsi que le Mont-de-Piété de Milan prête sur toutes sortes d'objets : valises pleines, paquets scellés, matières premières, titres, lettres de change, etc... et ses opérations bancaires paient le déficit de ses opérations de prêt sur gage.

IV. *Gestion financière.*

Nous avons vu comment les difficultés créées par la guerre de 1914 ont été résolues par le décret du 24 octobre 1918 et les lois postérieures. Ces mesures ont été très critiquées, surtout depuis le scandale de Bayonne.

On a fait valoir que les opérations nées de cette nouvelle organisation sont très dangereuses, car elles transforment les Caisses de Crédit municipal en établissements bancaires, que ce changement est très regrettable parce que le choix de leurs administrateurs n'offre aucune garantie de compétence. Et on a accusé ces transformations d'être en grande partie responsables des récents scandales de Bayonne.

Nous avons précédemment exposé (v. p. 36) le principe et les détails de la réorganisation et nous avons pu cons-

tater que les Caisses de Crédit municipal restaient toujours d'accord avec leurs règles traditionnelles.

Malgré cela, de violentes critiques ont été faites notamment à l'article 2 du décret de 1918 relatif aux comptes de dépôt de fonds et au remploi des disponibilités.

Cet article, a-t-on dit, illégal, parce qu'en contradiction avec l'article 4 de la loi de 1851, qui ne prévoit que le versement dans les caisses des Monts-de-Piété des fonds des « sociétés reconnues et approuvées par le Gouvernement » (*Revue des Services financiers*, fév. 1934) présente de graves dangers, car il est impossible d'arrêter le développement des comptes de dépôt lorsqu'on y a eu recours : on peut difficilement refuser les nouvelles ouvertures de comptes, même si l'on n'a plus besoin de fonds. De plus, il faut se constituer une importante marge de sécurité pour faire face à une demande inopinée et exceptionnelle de remboursement. Comme les Caisses de Crédit municipal ne font pas d'opérations bancaires autres que le dépôt des fonds et le paiement des chèques, elles ne peuvent avoir que des petits comptes qui entraînent de gros frais d'administration.

Enfin, les remplois constituent des opérations en dehors des attributions normales des Caisses de Crédit municipal. Ils sont dangereux, car ils peuvent les mettre en très mauvaise posture en cas de krach financier et le danger est d'autant plus grand que ces pratiques sont laissées à l'entière discrétion des conseils d'administration qui, par suite de traditions pernicieuses, sont habitués à emprunter à tour de bras, sans limitations d'aucune sorte (Caillaux, *Le Capital*, 8 février 1934). Cette politique suivie pour les bons de caisse aboutit au scandale bayonnais.

Et on arrive à proposer la limitation légale du montant des emprunts, la suppression des exemptions fiscales et des opérations financières.

Ces critiques tombent d'elles-mêmes si l'on se rapporte aux explications précédemment données sur la légalité du décret de 1918 (voir p. 43). Répétons qu'il n'y a pas de modification de la législation fondamentale et que l'article 4 de la loi de 1851 a une portée tout à fait générale et non celle restreinte que lui attribue le rédacteur de l'article précité de la *Revue des Services Financiers*.

Quant aux dangers des comptes de dépôts, ils ont été bien exagérés. Il est plus facile de régler l'emprunt par ce procédé que par celui des bons de caisse. Une légère hausse du taux de l'intérêt, quelques démarches effectuées par le personnel de la Caisse, permettent d'augmenter immédiatement l'afflux des fonds. Au contraire, une baisse du taux éloigne rapidement les déposants. Les variations du taux sont forcément moins sensibles sur les bons de caisse qui sont à plus longue échéance.

La constitution d'une marge de sécurité pour les demandes anormales de remboursement est une question de prudence et de pratique qui ne présente pas de risques particuliers.

Que les comptes de dépôt des Caisses de Crédit municipal soient onéreux par rapport à ceux des banques, c'est fort probable. Mais les Monts-de-Piété ne considèrent pas ces comptes comme des opérations lucratives, mais comme un mode d'emprunt préféré aux bons de caisse parce qu'il revient moins cher.

Le remploi des disponibilités provenant des comptes de dépôt est effectué en valeurs de tout repos (v. p. 132). Seule, une faillite de l'Etat serait susceptible de les tou-

cher fortement. Mais le jour où cette éventualité se produirait, les Caisses de Crédit municipal ne seraient pas seules atteintes. Toutes les entreprises obligées de placer leurs réserves avec prudence se trouveraient dans une situation bien précaire et le crédit de tous les établissements publics ne serait pas brillant.

Il est absolument inexact de rendre la nouvelle organisation responsable des incidents de Bayonne, car la Caisse de Crédit municipal de cette ville ne pratiquait aucune des opérations nouvelles qui sont facultatives.

C'est à l'aide des bons de caisse seuls que l'escroquerie a été perpétrée. Pour fixer les idées, nous allons donner sa version officielle telle qu'elle a été exposée par le ministre du Commerce à la Chambre des Députés (*J. O., Déb. Parl. Chambre*, 12 janvier 1934, p. 40).

Le contrôleur de la Caisse de Crédit municipal signalait les bons en blanc. Le caissier qui établissait le bon mettait 100 francs sur la souche et le talon de contrôle et portait sur le volant destiné à l'emprunteur une somme bien supérieure : 500.000 francs ou 1 million. La partie essentielle du contrôle du receveur des finances, le rapprochement du talon et de la souche, ne pouvait déceler l'irrégularité, seule la présentation d'un bon au remboursement était susceptible de la faire connaître.

Avec les comptes de dépôt, au contraire, l'absence de titre empêche toute possibilité de fraude. Si un versement n'est pas inscrit intégralement au crédit du compte, le reçu délivré en fait foi et les chèques tirés le plus souvent peu de temps après et encaissés dans un bref délai, auraient permis de découvrir très rapidement la supercherie.

L'emprunt des Caisses de Crédit municipal n'est pas

contracté sans limitation comme on a pu le dire. Les budgets et les comptes sont autant de documents qui permettent à l'autorité tutélaire d'assurer un contrôle efficace. Aussi, la limitation légale des prêts ne serait pas d'une grande utilité puisque l'autorité supérieure peut toujours, si elle accomplit consciencieusement sa tâche, mettre le holà à des opérations trop imprudentes.

Quant à la suppression des exemptions fiscales, elle ne se comprend pas. On l'a expliquée en cherchant à démontrer la commercialisation du but des Caisses de Crédit municipal. Nous avons pu facilement réfuter cette thèse (v. p. 204). Ce serait, en outre, une mesure très grave qui mettrait en danger l'équilibre financier des Caisses de Crédit municipal et obligerait à leur renflouement par des subventions compensatrices. Elle aboutirait à des résultats ridicules pour les petits prêts : comment faire payer 4 francs de timbre, pour un prêt de 3 francs ou même un peu supérieur?

En ce qui concerne les opérations financières, il faut répéter que l'ensemble des prêts sur gage se traduit par un déficit. L'équilibre budgétaire ne peut être réalisé que par les bénéfices résultant des remplois des disponibilités. Si cette source de revenus est supprimée, il faut, ou bien augmenter le taux d'intérêt des prêts et perdre ainsi les améliorations durement acquises, ou bien compenser les pertes par des subventions, ce qui sera difficilement accepté par des collectivités publiques surchargées d'impôts.

A l'étranger, il n'existe pas de Mont-de-Piété vivant par ses propres moyens des seules opérations de prêts sur gages. Les Monts italiens équilibrent leur budget à l'aide des opérations bancaires. Ceux d'Espagne qui n'y ont pas recours, coûtent très cher au Trésor espagnol.

Cette réglementation actuelle des Caisses de Crédit municipal françaises est la seule possible dans la période de crise économique que nous traversons. On comprend que les Caisses y tiennent lorsqu'on sait qu'elle leur a permis de supporter, par leurs propres moyens, la crise de confiance qui a suivi l'affaire de Bayonne, alors qu'en quelques jours les demandes de retraits se sont élevées à une centaine de millions.

V. Contrôle.

La lecture de la grande presse nous a appris que le contrôle des Caisses de Crédit municipal, établi par des textes anciens, était mal organisé. M. Joseph Caillaux, dans son article précité, a traité avec sévérité ce contrôle dont il accuse la « déficience inévitable ». La *Revue des Services Financiers* ne manque pas, elle non plus, de le critiquer, notamment dans son numéro du 15 mars 1934. Mais toutes ces critiques ont un défaut essentiel : elles manquent de précision. On y omet de faire un exposé objectif de l'organisation et d'indiquer les points particuliers où elle laisse à désirer. De nombreuses erreurs se sont glissées dans ces écrits : on est même arrivé à prendre le contrôleur de la Caisse de Crédit municipal pour un agent de l'Etat ¹ !

L'organisation et le fonctionnement de ce contrôle ont été précédemment expliqués (v. p. 94). On a pu remarquer qu'ils sont conformes aux principes généraux de notre droit public et aux règles traditionnelles de la

1. Caius Marcius, « L'affaire Stawisky expliquée ou... L'escroquerie considérée comme l'un des Beaux-Arts. », *La Revue hebdomadaire*, 19 mai 1934, p. 357.

comptabilité publique. Quelles réformes importantes pourrait-on y apporter ? Quels bénéfices pourrait-on espérer d'un bouleversement de ces règles ?

On a mis en doute la capacité des agents locaux de tutelle. Mais si ces derniers étaient incapables de contrôler une Caisse de Crédit municipal, ils le seraient bien davantage pour l'administration d'une ville importante, voire d'une commune, car ils se trouvent en face de problèmes bien plus complexes et autrement difficiles à résoudre. Si ce reproche est fondé, il faut alors réformer toute l'organisation de la tutelle administrative en même temps que nos règlements de comptabilité publique. On a pu penser confier au ministre ces attributions des préfets. Quels avantages y trouverait-on ? Le fonctionnaire situé à Paris risquera de voir avec moins de netteté les problèmes locaux que celui qui siège sur place et participe à la vie des collectivités décentralisées. L'appareil administratif en serait alourdi sans aucun profit.

§ 3. *Critiques concernant le trafic des reconnaissances.*

On dit que le promoteur du prêt sur reconnaissances serait un nommé Neuburger qui, dès 1789, le pratiquait dans un local de la rue de Buci. Les fonds servant à ces opérations étaient empruntés à des particuliers qui en retiraient un coquet intérêt, puisqu'un bon de 1.000 fr. pouvait rapporter jusqu'à 240 francs par an. On imagine facilement les conditions usuraires qui devaient être imposées aux pauvres qui y avaient recours.

Le mécanisme de ce commerce est très simple et très sûr. Le prêt consenti par le Mont-de-Piété ne dépasse pas les deux tiers ou les trois quarts de l'estimation, généralement très prudente, voire même un peu basse. En

avançant la différence légèrement majorée entre l'estimation et le prêt, les marchands étaient sûrs de rentrer dans leurs débours. Ces trafiquants exigeaient un taux d'intérêt très élevé et spéculaient sur l'impossibilité pour l'emprunteur, le plus souvent aux abois, de payer¹ frais et de retirer la reconnaissance. Ils avaient ainsi le choix entre le dégagement, qui moyennant une faible somme leur permettait de s'approprier les objets qu'ils revendaient avec un gros bénéfice, et la vente après laquelle ils pouvaient toucher sans frais le boni. On estimait avant guerre que les brocanteurs détenaient les trois cinquièmes des titres des objets vendus et touchaient la moitié des bonis. Par cette pratique néfaste, de nombreux emprunteurs appartenant aux classes nécessiteuses se trouvaient dépossédés des objets engagés.

Les tribunaux, bien loin d'encourager ce trafic avaient assimilé le prêt sur reconnaissance au prêt sur gage, et lui avaient fait application des peines prévues à l'article 411 du Code pénal (Cass. crim., 15 avril 1876 et 19 mai 1876, *Dalloz*, 76.I.404). De plus, pour éviter toutes fraudes, ils avaient assimilé la vente à réméré de reconnaissances au prêt (C. A., Paris, 18 avril 1889, D. 1891.2.342). Malheureusement, les plaintes étaient rares et le ministère public attendait presque toujours la constitution de partie civile pour agir. Comme, d'autre part, la vente de reconnaissances n'était pas interdite, il était très facile aux trafiquants de simuler leurs nombreuses opérations et, avant qu'une condamnation intervienne, ils avaient le temps de réaliser de beaux profits.

Les dirigeants des Monts-de-Piété et des parlementai-

res avaient cherché des remèdes à cette situation déplorable. Les solutions étaient inspirées de trois idées :

1° rendre le recours aux marchands de reconnaissances sans intérêt; 2° rendre ce recours impossible et 3° interdire complètement ce genre de commerce.

Parmi les premières solutions, se trouvent d'abord une série de mesures ayant pour but d'augmenter l'évaluation, puisque c'est la différence entre la valeur réelle de l'objet et le prêt consenti qui assure le bénéfice du marchand. Le remède le plus radical, consistait en la suppression des commissaires-priseurs et leur remplacement par des agents de l'administration, car on accusait leur prudence excessive en matière d'estimation.

D'autres allaient moins loin et préconisaient seulement de réduire la durée du prêt et de conférer la prisée aux commissaires-priseurs pour un temps limité afin de pouvoir faire pression sur ceux qui ne tiendraient pas suffisamment compte de l'intérêt des emprunteurs.

Une solution encore moins catégorique tendait à augmenter le prêt par rapport à l'évaluation : par exemple au lieu de prêter les deux tiers ou les trois quarts de la prisée, l'avance consentie aurait été des neuf dixièmes. On a fait aussi le raisonnement suivant : puisque les prêteurs sur reconnaissances font des bénéfices, pourquoi les Monts-de-Piété ne pratiqueraient pas aussi ce genre d'opérations ? Le prêt serait d'abord consenti dans les conditions habituelles; puis la reconnaissance serait déposée au Mont-de-Piété et une avance supplémentaire qui, jointe à la première, donnerait une somme égale aux neuf dixièmes de l'estimation, serait remise à l'engagiste en même temps qu'un récépissé nominatif inaliénable.

Ces remèdes ont le grave défaut d'être inefficaces, peut-être dangereux. Leur application donnerait lieu à des mécomptes certains. Laissons de côté celui relatif à la suppression des commissaires-priseurs, il sera étudié plus loin. Mais le second, consistant à relever le montant du prêt par rapport à l'estimation, entraîne une réduction de la marge de sécurité des appréciateurs qui n'accepteraient peut-être pas un accroissement des charges de leur contrat. Si on les y obligeait, rien ne pourrait les empêcher de diminuer en conséquence le montant des estimations.

Le prêt sur reconnaissances par le Mont-de-Piété présente le même inconvénient et de plus, le Mont ne pourra pas retirer les mêmes bénéfices que les brocanteurs, car il ne lui est pas possible d'employer les mêmes procédés, notamment en ce qui concerne les bonis, qu'il devra rendre aux emprunteurs, alors que les brocanteurs les gardent pour eux.

La deuxième série de mesures a pour but de rendre impossible le recours au marchand de reconnaissances. On y arrive en établissant l'inaliénabilité de la reconnaissance, soit en remettant à l'emprunteur un simple talon, le titre lui-même étant conservé par l'Administration, soit en n'inscrivant pas de désignation du gage sur la reconnaissance, soit enfin, en délivrant une reconnaissance nominative et incessible comme en matière d'avances sur titres.

Mais tous ces procédés ont le grave inconvénient d'empêcher l'engagiste de vendre son gage, même dans les cas où l'opération présente toutes garanties. Cette incommodité ne se fait pas sentir pour les avances sur titres, bien que les récépissés soient incessibles, car le mode de vente

le plus répandu et le plus commode est la négociation en Bourse. Quelle que soit la nature de la reconnaissance, la vente s'effectue dans les mêmes conditions, car peu importe que le donneur d'ordre soit le titulaire ou le dépositaire. Au contraire, la vente amiable de meubles peut être beaucoup plus avantageuse que celle aux enchères publiques.

D'autre part, ne pas inscrire de désignation sur la reconnaissance peut susciter des contestations sans nombre lors de la remise du gage si l'emprunteur est de mauvaise foi.

Enfin, reste le troisième procédé visant à interdire le commerce des reconnaissances qui consiste à étendre les sanctions de l'article 411 du Code Pénal à l'achat et à la vente habituels de reconnaissances.

C'est la solution adoptée par la Belgique (art. 19 de la loi fondamentale de 1848), c'est également celle préconisée en France par le Conseil d'Etat, dans un avis du 11 juillet 1895¹ qui aboutit finalement à l'article 3 de la loi du 16 octobre 1919.

A vrai dire, les solutions adoptées après la guerre s'inspirent de plusieurs remèdes ci-dessus examinés. On a d'abord pensé à améliorer les conditions du prêt. Le décret du 24 octobre 1918, articles 3 et 4 laisse à l'Administration le soin de fixer la durée du prêt et décide que les commissaires-priseurs ne seront nommés appréciateurs que pour deux ans avec possibilité de renouvellement. Ensuite, on a frappé le trafic de reconnaissances de sanctions pénales.

L'achat et la vente habituels de reconnaissance sont

1. Rapporté dans Marlio, *Etude sur l'organisation et le fonctionnement du Mont-de-Piété de Paris* (1913).

interdits. La jurisprudence a continué en cette matière les traditions qu'elle avait établies pour le prêt sur gages. Pour qu'il y ait lieu à l'application de l'art. 411 du Code pénal, il faut prouver une répétition des actes d'achat ou de vente, un acte isolé n'étant pas répréhensible (C. A. Paris, 10 janvier 1923, S. 23.2.108). Mais le fait de vendre ou d'acheter habituellement des reconnaissances datées postérieurement à la promulgation de la loi est passible de poursuites, sans même qu'il soit possible de prouver que ces reconnaissances proviennent de renouvellements de prêts antérieurs (Trib. corr. Seine, 28 avril 1922, *Gaz. Trib.* 14 mai 1922).

A cette occasion, signalons que le Conseil d'Etat a rendu un arrêt maintes fois cité concernant l'indemnité demandée par la Chambre syndicale des marchands de reconnaissances, par suite de la suppression de leur commerce par la loi de 1919 et consacrant l'irresponsabilité de l'Etat du fait des actes du pouvoir législatif, à moins que le principe de l'indemnité ne soit expressément prévu dans la loi (C. E. 14 novembre 1923, Ch. syndicale des marchands de reconnaissances, *Gaz. Pal.* 1924.1.40).

La question semble donc actuellement réglée ; il faut reconnaître que ce trafic est considérablement gêné par les dispositions légales, mais il n'est pas complètement éteint. Il a trouvé le moyen de se continuer sous forme d'« avances gratuites pour dégagement ». Le brocanteur qui veut acheter une reconnaissance accompagne le vendeur à la Caisse de Crédit municipal et lui avance les fonds pour dégager. Si l'objet lui plaît, il l'achète en versant la différence entre le montant de l'estimation légèrement majoré et le prêt augmenté des frais. Sinon, il remet au client la même somme, mais engage de nou-

veau en son nom et attend la vente pour venir toucher le boni.

Ces pratiques seraient sûrement condamnées par les tribunaux, car ceux-ci pourraient, comme ils faisaient autrefois, lorsqu'ils assimilaient la vente à réméré au prêt sur reconnaissance, identifier maintenant l'avance gratuite pour dégagement à la vente de reconnaissance ou au prêt. Malheureusement, le Ministère public ne déclanche jamais l'action publique de proprio motu. Il attend toujours qu'il y ait constitution de partie civile ; c'est d'autant plus regrettable qu'en cette matière il est très rare que les victimes se plaignent, et les Caisses de Crédit municipal, qui se portent volontiers partie civile, ne sont pas outillées pour exercer une surveillance efficace de ces opérations, surveillance qui ne leur incombe pas.

§ 4. *Conséquences.*

Les violentes critiques de la presse, rendant responsables du scandale de Bayonne la législation et l'organisation défectueuse des Caisses de Crédit municipal se trouvent réduites à leur juste portée dans les paragraphes précédents. Il en ressort nettement que les incidents infiniment regrettables dont notre pays a été le théâtre proviennent plutôt de défaillances personnelles que d'une mauvaise réglementation.

Reconnaissons, toutefois, que certains des reproches sont fondés, mais qu'il n'est pas besoin, pour accomplir les réformes nécessaires, de bouleverser la législation existante.

C'est ainsi que, malgré les progrès réalisés, le taux

d'intérêt des prêts est encore un peu élevé. Un effort doit être fait dans le sens de l'abaissement. Pour cela, il faut libérer les Caisses de Crédit municipal de la charge de l'emprunt, c'est-à-dire leur permettre de se constituer une dotation suffisante en les laissant bénéficier encore des dispositions autorisant les opérations financières.

Malgré la difficulté de bien organiser des ventes publiques, il serait peut-être possible d'améliorer celles des Caisses de Crédit municipal. On pourrait chercher à attirer plus de monde pour obtenir une meilleure concurrence en augmentant un peu la publicité et en tenant les vacations dans des locaux d'un aspect plus agréable. Mais la mesure la plus efficace serait une active surveillance des autorités administratives, et, de la part du Parquet, plus d'empressement à appliquer la législation pénale protectrice des ventes aux enchères publiques.

Le même reproche peut être fait au Parquet en ce qui concerne le trafic des reconnaissances. Il est outillé actuellement pour agir efficacement contre les trafiquants. Il suffirait de déclancher l'action publique sans attendre toujours la constitution de partie civile et les avances gratuites pour dégagement » seraient vite en regression.

Un autre point est à retenir en matière de réglementation. Il est évident que le règlement de 1865 mérite d'être complété, car il ne fait mention, ni de la dotation, ni des comptes de dépôt, ni des avances sur valeurs mobilières. Mais qu'on n'aille pas en conclure qu'il est trop ancien et bon pour la réforme. Rédigé avec énormément de soin, ce texte est un modèle de clarté, et pour les autres matières qu'il régit, il s'applique actuellement encore sans à-coup. Aussi, nous ne sommes pas partisan d'une refonte qui ne paraît pas obligatoire ; il suffirait de lui

adjoindre les nouveaux chapitres nécessaires par arrêté ministériel. Celui relatif aux avances sur titres n'est du reste pas indispensable, car l'article 10 de la loi du 20 juin 1891 spécifie que, pour toutes les matières non prévues à la présente loi, le règlement de 1865 s'applique. Et, depuis plus de cinquante ans, ce système n'a pas fait l'objet de difficultés.

Sous réserve de ces quelques modifications, la législation actuelle qui a donné satisfaction ne mérite pas d'être modifiée. Est-ce à dire que tout soit parfait ? Non, de grands problèmes doivent être actuellement résolus, mais on en chercherait vainement l'exposé dans la presse. Personne ne les a abordés et pourtant, ils sont autrement importants pour l'avenir de ces institutions. Nous y consacrons le chapitre suivant.

CHAPITRE V

LES GRANDS PROBLEMES A RESOUDRE

Etant donné les services rendus par les Caisses de Crédit municipal, il est vraiment regrettable de constater que la mauvaise répartition de ces établissements sur notre territoire les oblige à avoir recours à des intermédiaires privés dont la surveillance ne va pas sans difficultés.

Ensuite, la question de la prisée, qui a tant fait couler d'encre au siècle précédent, est loin d'être encore résolue.

Les trois grands problèmes qui se posent à l'heure actuelle sont donc :

- 1° Celui des intermédiaires ;
- 2° Celui de la répartition territoriale ;
- 3° Et celui des commissaires-priseurs.

SECTION I. — COMMISSIONNAIRES ET CORRESPONDANTS.

§ I. *Historique.*

Il n'est pas possible de concevoir que les premiers Monts-de-Piété créés dans un but de bienfaisance et pour lutter contre l'usure puissent agréer des intermédiaires vivant avec les bénéfices réalisés sur l'emprunteur.

Aussi, la question des commissionnaires ne se pose qu'assez tard. Mais, dès la création du Mont-de-Piété de Paris, en 1777, ces intermédiaires feront parler d'eux. Leur existence et leur suppression sera un des grands problèmes du XIX^e siècle. La solution n'en est pas encore trouvée aujourd'hui pour les établissements de province. La Conférence permanente, qui en comprend toute l'importance, a procédé à son étude approfondie en vue d'arriver à une solution aussi rapide que possible.

Dès l'ouverture du Mont-de-Piété de Paris, on se rend compte que tous les gages ne sont pas apportés directement par les emprunteurs, mais que d'anciens courtiers (ou prêteurs sur gages) jouent le rôle d'intermédiaires entre les particuliers et le Mont-de-Piété. Ces gens sont assez peu recommandables dans l'ensemble et font très rapidement l'objet de nombreuses plaintes. Le Mont-de-Piété et le Parlement de Paris cherchent à mettre fin à ce scandale. Comme le Mont n'a pas encore les fonds suffisants pour créer les bureaux auxiliaires prévus à l'article 3 des lettres patentes de 1777, il décide d'interdire généralement le courtage au Mont-de-Piété et désigne un certain nombre d'agents surveillés par l'Administration.

Un arrêt du Parlement de Paris du 10 août 1779, fait « défense à toute personne, de quelque état ou condition qu'elle puisse être, de faire la commission ou le courtage au Mont-de-Piété, sans y être autorisée par le bureau », sous peine d'amende. Ensuite, la condition des commissionnaires autorisés est fixée par divers règlements homologués par le Parlement de Paris (6 septembre 1779 et 7 mars 1780).

Cette réglementation édictait diverses obligations :

- 1° Verser un cautionnement ;
- 2° Prêter serment de bien remplir ses fonctions ;
- 3° Tenir un certain nombre de registres détermines ;
- 4° Ne percevoir que les droits autorisés par l'Administration.

Un contrôle très sérieux est donc établi, bien que les commissionnaires ne soient que des mandataires des particuliers et non des agents de l'Administration. Le Mont-de-Piété n'en reste pas là et crée un inspecteur chargé spécialement de les surveiller (art. 40 à 50 du règlement du 22 février 1780 homologué le 7 mars suivant).

Malgré ces précautions qui restreignent énormément les opérations malhonnêtes des anciens courtiers, ceux-ci ne se déclarent pas vaincus, si l'on en juge le nombre de sentences de police dont ils font l'objet. Il faut dire aussi que les commissionnaires accrédités n'étaient pas non plus à l'abri de tout reproche, car de fréquentes mesures disciplinaires sont prises contre eux. Dès le début, ils cherchent déjà à créer une confusion entre leur bureau et le Mont-de-Piété lui-même, afin que les emprunteurs ne se méfient pas de la commission qu'ils perçoivent en plus des frais normaux. A cet égard, l'article 3 du règlement du 22 février 1780 est très symptomatique et montre combien leur état d'esprit a peu changé, malgré le temps écoulé :

« Les commissionnaires auront soin que sur les tableaux indicatifs de leur état qu'ils sont tenus d'avoir au-dessus de la porte extérieure de leur domicile, en exécution de l'article IX du règlement du 26 août 1779, les mots *Commissionnaire au Mont-de-Piété* soient écrits d'un caractère absolument égal ; et si la forme de ces tableaux nécessitait de s'écarter de cette disposition

et qu'il fût impossible de mettre tous ces mots du même caractère, il n'y aura que le mot Commissionnaire qui puisse être d'un caractère plus fort »¹.

Malgré ces reproches, il faut reconnaître que cette organisation représente un grand progrès sur le passé. Les substitutions, rétentions ou appropriations abusives de gages, autrefois si fréquentes, ont notablement diminué.

La liberté du prêt sur gages, proclamée en 1795, entraîne le retour de tous les aigrefins et aboutit à la loi du 16 pluviôse, an XII prohibant le prêt sur gage (v. *supra*, p. 18).

Dès l'an V, l'administration du Mont-de-Piété est réorganisée. Le décret du 29 messidor désigne douze commissionnaires et, pour éviter l'accumulation des droits très onéreux perçus par les Monts-de-Piété (le taux est 30 %), le ministre des Finances exempte ces intermédiaires de l'impôt sur la patente (lettre du ministre des Finances du 7 prairial, an VI).

Mais le nombre des révocations et des poursuites de toute nature est toujours aussi important.

A ce moment, l'Administration comprend que le système des commissionnaires n'est qu'un pis-aller et que la seule solution raisonnable est la création de bureaux auxiliaires ou de succursales, si bien que le décret du 8 thermidor an XIII ne fait pas mention des commissionnaires et invite le Mont-de-Piété de Paris à créer des succursales (article 3). C'était tacitement supprimer les intermédiaires.

1. Recueil de pièces sur le Mont-de-Piété de Paris de 1777 au 7 prairial an VI.

Mais la création de succursales s'avère trop coûteuse. Le 11 Brumaire an XIV, le ministre de l'Intérieur approuve une délibération du Conseil d'administration du Mont-de-Piété décidant de maintenir momentanément les commissionnaires jusqu'à ce que la création de nouveaux bureaux en nombre suffisant permette de se passer de leurs services.

Les difficultés financières générales qui vont suivre entraînent l'ajournement de ce programme. La situation des commissionnaires se stabilise si bien qu'ils vont se considérer comme propriétaires de leur charge et en opérer la cession, sans le consentement de l'Administration qui goûte fort peu cette prétention tendant à amoindrir l'étendue de la solvabilité du titulaire.

Vers 1819, voyant cette situation durer, l'Administration, en fixant à 25 le nombre des commissionnaires, prend quelques mesures pour éviter ces transactions reconnues alors comme irrégulières. Un important travail de codification est entrepris. Il aboutit au règlement du 16 mars 1824 qui devient très vite le règlement type des commissionnaires adopté ensuite, à quelques variantes près, par les Monts-de-Piété de province.

Les cessions de charges continuaient toujours, malgré les interdictions ; aussi, en 1826, onze commissionnaires sont révoqués sans indemnité et remplacés par onze nouveaux titulaires (dont sept femmes). A cette époque, ces commissionnaires n'ont donc aucun droit sur la charge ; ils sont à la discrétion de l'Administration qui peut les révoquer sans avoir à leur verser aucune indemnité. Il sera intéressant par la suite de remarquer combien cette idée a évolué.

La période de 1830 à 1840 voit naître enfin les bureaux

auxiliaires si longtemps attendus : le 14 octobre 1839, le bureau A est ouvert rue de la Pépinière et, devant le succès de ce premier bureau, le bureau B est créé, le 2 mai suivant.

En 1841, un commissionnaire est révoqué. Le directeur du Mont-de-Piété pense le remplacer par un bureau auxiliaire. Mais, à cette époque, ses collègues voyant leur situation compromise, émettent de véhémentes protestations appuyées par les commissaires-priseurs, qui ont un statut analogue quoique différent.

Leur action est efficace. Le Conseil municipal repousse la création de ce bureau en 1845, après une polémique publique fort vive où les mémoires et les réponses se succèdent à un rythme accéléré.

Ouvrons une parenthèse pour préciser qu'à cette époque où l'institution des commissionnaires est bien établie ils sont les mandataires des particuliers vis-à-vis du Mont-de-Piété, mais ce dernier a sur eux un droit de contrôle et de surveillance très rigoureux. Ils sont rémunérés par des commissions prélevées sur les particuliers, calculées sur la somme prêtée par le Mont-de-Piété, fixées par l'article 51 du règlement du 16 mars 1824 à : 2 % pour les engagements et les renouvellements, 1 % pour les dégagements et les recouvrements de bonis. En dehors de ces droits, il ne leur était toléré, à partir de 1841 qu'une perception de 6 % du montant de l'avance par eux faite, si la somme prêtée par le Mont-de-Piété est plus faible que celle remise à l'emprunteur et à condition que ce dernier ne vienne pas, dans un délai de dix jours, rembourser cette avance pour obtenir sa reconnaissance. La Cour de cassation, dans plusieurs arrêts, a reconnu la validité des cessions des bureaux et de la clientèle des

commissionnaires sans qu'il en découle un droit de présentation, l'Administration restant toujours libre de désigner le successeur (Cass. Req. 15 janvier 1855. D. 55.1. 345; civ., 2 août 1852. D. 52.1.127).

Arrive la Révolution de 1848, et la partie semble gagnée pour les commissionnaires. On les intègre dans les cadres de l'Administration sous le nom d' « agents auxiliaires ». Mais ce triomphe est de courte durée, car neuf mois après, la mesure est rapportée.

La violence de la polémique déjà engagée ne s'était pas calmée, et la préparation de la loi de 1851 va l'aviver encore.

Les commissionnaires sont de plus en plus combattus par l'Administration, qui les considère, avec juste raison, comme trop onéreux pour le public à une époque où les frais étaient déjà très élevés. La création des bureaux auxiliaires et des succursales semble la seule solution pour remédier à un état de fait violemment critiqué. De 1857 à 1860, dix bureaux auxiliaires sont ouverts ; en 1869, quatre sont encore inaugurés, portant ainsi à vingt-quatre le nombre des bureaux ouverts directement au public. Les commissionnaires n'ont alors plus de raison d'être, mais ils se défendent avec une telle énergie qu'il faut attendre 1887 pour assister à leur suppression. Le Conseil municipal la vote sans indemnité, mais le Mont-de-Piété de Paris leur a accordé une pension viagère en dédommagement de leur situation perdue.

Le cas du Mont-de-Piété de Paris vient d'être traité avec détail, car il présente une évolution complète et logique de cette importante question. Pour lui, elle est résolue. On ne peut pas en dire autant pour la province.

Les commissionnaires sont apparus en province dans

des conditions analogues à celles de la capitale. Mais, dans l'ensemble, leur réglementation a été beaucoup moins sévère. Dans de nombreux cas, ces intermédiaires furent seulement tolérés sans être l'objet d'une réglementation précise. Toutefois, ils n'existaient que dans les centres quelque peu importants. En 1850¹, seize Monts-de-Piété (non compris Paris), ont déclaré avoir recours aux commissionnaires ; le nombre de ces agents était au total de 102.

Mais il est bien certain qu'il devait rester, en outre, un grand nombre d'intermédiaires clandestins non autorisés.

Leur organisation était aussi sérieuse qu'à Paris dans les grands centres : Bordeaux, Reims, Metz, Lille, Lyon et Rouen. Ils étaient accrédités auprès de l'Administration, et leur rétribution était minutieusement fixée (2 à 3 % par opération). Dans les autres villes, il existait plutôt des *porteurs jurés* qui faisaient ès-nom les opérations, mais dont la rémunération était inconnue de l'Administration (par exemple : Dijon, Nancy, Marseille). De Watteville se plaint déjà que certains Monts « ont poussé l'abus des commissionnaires jusqu'à placer ces intermédiaires dans des villes situées à 15, 20 et 40 kilomètres de celles où ils sont établis ».

Cet état ne fera qu'empirer. Non seulement certains Monts-de-Piété vont entretenir des commissionnaires *extra muros*, mais ils vont tolérer que ces derniers aient des correspondants parfois fort éloignés qui leur transmettront des gages. Ces messagistes, comme les a appelés la Cour de Cassation (v. *infra*) sont une création récente

1. De Watteville, Rapport au ministre de l'Intérieur, 1850.

non prévue par les règlements, conséquence inéluctable de la répartition géographique incohérente des Monts-de-Piété. Le plus ancien connu a été créé à Pau, en 1869, par un commissionnaire au Mont-de-Piété de Bordeaux.

Le problème en province se pose toujours avec la même acuité. Mais avant d'en envisager la situation, il faut examiner pour quelles raisons ces intermédiaires ont eu un pareil succès et sont aussi difficiles à supprimer.

§ 2. *Raison d'être de ces intermédiaires.*

L'existence de ces intermédiaires peut s'expliquer par des raisons fort multiples. Mais elles sont toutes dominées par deux faits : l'indigence financière endémique des Monts-de-Piété au cours de leur histoire et la nécessité d'un contrôle de moralité aux opérations de prêt sur gage.

Partant des difficultés financières, il est compréhensible qu'un Mont-de-Piété à sa création, comme celui de Paris en 1777 ou un Mont de province fonctionnant avec des moyens limités et sans dotation immobilière, ne peut s'offrir le luxe d'organiser de nombreuses succursales et bureaux auxiliaires.

Or, l'ouverture d'un seul bureau de prêt est insuffisante. Les gens ne pouvant faire eux-mêmes les opérations ont recours à des intermédiaires qui abusent rapidement de la situation.

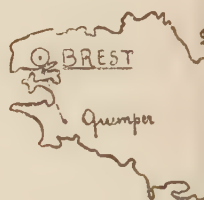
Si le Mont-de-Piété est suffisamment important, il impose très rapidement une réglementation pour éviter les abus et pour contrecarrer la concurrence du prêteur clandestin.

Dans le cas contraire, il est obligé de laisser faire, et

LES ETABLISSEMENTS DE CRÉDIT MUNICIPAL EN FRANCE

Remarquer le groupement des établissements dans le Nord et dans le Sud-Est, régions tardivement rattachées à la couronne de France; le Nord a profité de l'action de Wenceslas Cobergher dans les Flandres au ^{xvii}^e siècle; le Sud-Est a bénéficié de l'exemple de l'Italie, terre natale des Monts-de-Piété, et de la présence des Papes à Avignon.

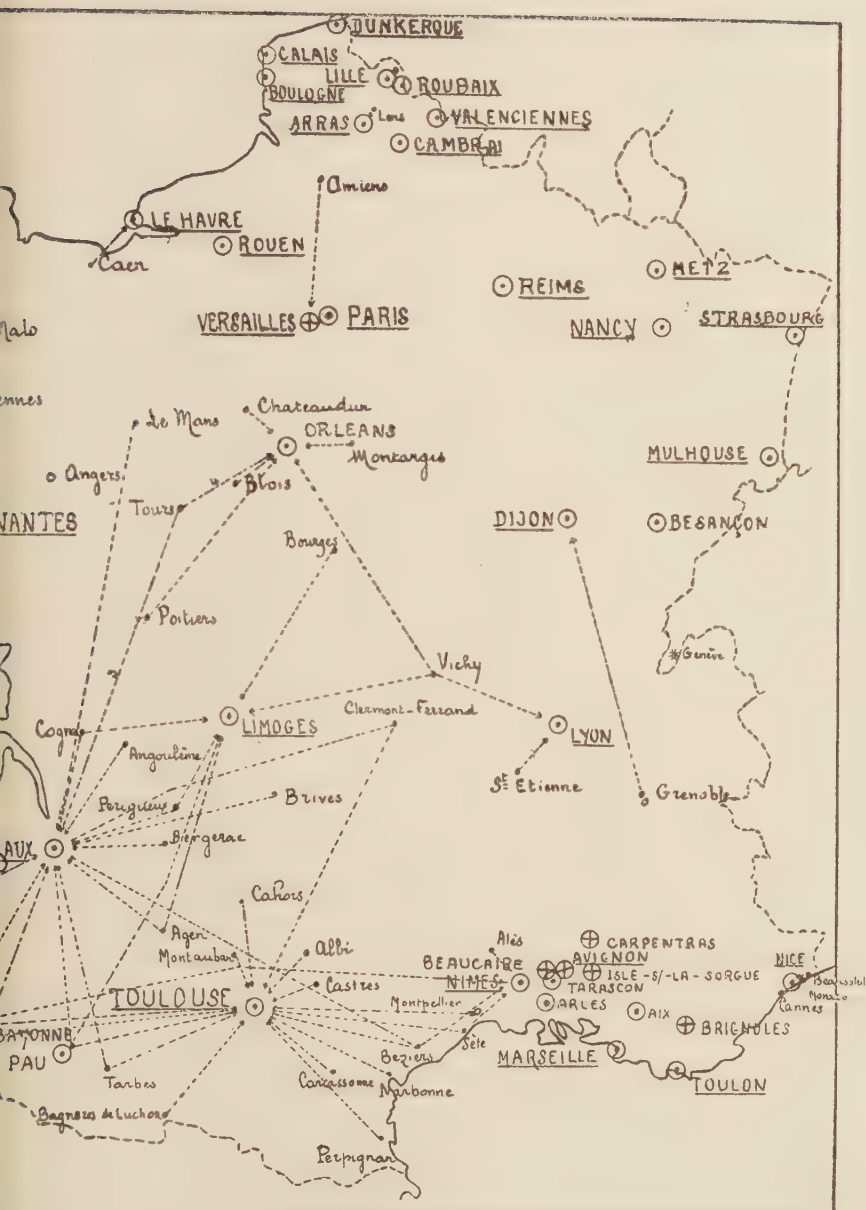
.....
.....



Les Sables d'Olonne

- ⊙ ORLEANS - C^{te} de Crédit M^u
- ⊙ PARIS C^{te} de C.M. adhérente à la Conf. Bre
- ⊕ CARPENTRAS Mont de Piété
- ⊕ AVIGNON M. de P. adhérent à la Conf. Bre
- Prêt gratuit ou à faible intérêt
- Intermédiaires
- * Monts de Piété étrangers





alors les commissionnaires purement privés verront leurs affaires se développer.

Très rapidement, les établissements s'aperçoivent qu'une grande partie des opérations sont faites par ces intermédiaires, et leur suppression est alors pleine d'aléas. Elle risque simplement de tarir les sources de revenus, et leur suppression qui s'impose du point de vue moral est indéfiniment ajournée pour des raisons financières. Citons pour éclairer cette idée que les engagements faits par les commissionnaires pendant l'exercice 1847 représentent environ 70 % des engagements totaux pour les Monts-de-Piété de Paris, Strasbourg et Bordeaux et 64 % du total pour Lyon. La situation générale est la même en 1929, bien que ce ne soient plus les mêmes établissements qui tiennent la tête.

La proportion entre les engagements effectués par intermédiaire et le total des engagements est de 50 % pour Bordeaux, 56 % pour Marseille et Nice, 58 % pour Toulouse, 66 % pour Toulon, 70 % pour Rouen et 97 % pour Nîmes.

Mais à l'heure actuelle, il ne s'agit pas seulement du commissionnaire *intra muros*, mais du commissionnaire lointain, qui fait parvenir à la Caisse de Crédit municipal des affaires glanées dans une tout autre région mal desservie, aidé en cela par l'illogisme de la répartition géographique des établissements de prêt sur gage.

§ 3. Situation actuelle.

A l'heure actuelle, il existe trois sortes d'intermédiaires, qui sont dans l'ordre de leur apparition : 1° les commissionnaires *intra muros* prévus au règlement de 1865 ; 2° les messagistes, correspondants des commissionnaires

res ; 3° les correspondants *extra muros* des Caisses de Crédit municipal. Nous allons examiner la situation juridique de chacun.

I. *Les commissionnaires.*

Les commissionnaires qui existent depuis fort longtemps sont chargés « d'être les intermédiaires entre le public et les établissements »¹. De très bonne heure, ils ont fait, comme nous l'avons vu, l'objet d'une réglementation. Aujourd'hui, c'est le règlement de 1865 (art. 187 et s.), qui pose les principes de leur organisation. Les statuts de chaque établissement fixent les détails de leur réglementation. Ils déterminent notamment le mode de nomination, le cautionnement à verser, les opérations qu'ils sont autorisés à faire et le montant des droits à percevoir. Si l'établissement principal échappe à toute responsabilité pécuniaire quant aux actes des commissionnaires, il est moralement responsable de leur honorabilité.

Malgré la diversité qui en résulte, on peut tout de même en fixer les lignes générales.

Ils font, dans l'ensemble, les mêmes opérations que l'établissement principal : engagements, renouvellements, dégagements et paiements de bonis. Toutefois, ils n'effectuent que très peu d'opérations sur valeurs mobilières. Ils doivent exiger les mêmes formalités que le Mont lui-même, notamment en ce qui concerne les conditions d'identité (art. 187, regl. de 1865). Ils doivent, en outre, tenir des registres pour chaque catégorie d'opération. Ces

1. Le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt du 21 janvier 1935, rendu en matière fiscale que les commissionnaires étaient commerçants et passibles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

registres qui sont cotés et paraphés par l'agent du Mont-de-Piété chargé du contrôle doivent être représentés à toute réquisition de l'Administration (art. 188).

Lors des engagements, le commissionnaire remet à l'emprunteur un récépissé provisoire qu'il devra échanger contre la reconnaissance. S'il a prêté plus que la Caisse de Crédit municipal, selon un usage établi par le Mont-de-Piété de Paris en 1841, il est généralement toléré qu'il perçoive un intérêt de 6 % (quelquefois égal au taux des prêts) sur le montant de son avance et qu'il conserve la reconnaissance. Cette tolérance, que la pratique explique, n'en est pas moins regrettable et du reste parfaitement contraire à l'article 189 du règlement de 1865 et à l'article 411 du Code pénal, car il s'agit d'un véritable prêt sur reconnaissance.

Pour les autres opérations : renouvellements, dégagements, il est remis à l'emprunteur un récépissé provisoire qui est échangé soit contre la nouvelle reconnaissance, soit contre le gage, sans que cela donne lieu à aucune difficulté.

Les gages doivent être déposés dans les vingt-quatre heures à la Caisse de Crédit municipal, le commissionnaire n'ayant pas le droit de les conserver (art. 190 du règl. de 1865).

Leur rémunération consiste en un pourcentage sur les sommes avancées par le Mont-de-Piété, indépendamment des avances dont il a été précédemment parlé.

Les taux du Mont-de-Piété de Paris ont déjà été donnés ; ils sont souvent appliqués en province. D'une façon générale, les commissionnaires perçoivent 2 à 3 % (et même 5 %) pour les engagements ; 1 à 2 % pour les dégagements, les renouvellements et les recouvrements

de bonis. En dehors de ces droits, qui doivent être affichés dans les bureaux de commission, il leur est interdit de rien percevoir.

Bien que nommés par l'Administration, ils peuvent céder leur bureau et leur achalandage. Cette cession est juridiquement valable, mais il est bien entendu qu'ils n'ont pas le droit de présentation et que l'Administration est absolument libre de choisir comme elle l'entend le remplaçant (v. Cass. civ., 2 août 1852. D. 52.1.217 ; Cass. Req., 15 janvier 1855. D. 1855.1.345).

Leur responsabilité est la même que celle de l'Etablissement principal. Elle a été étudiée précédemment (v. p. 139). Mais, étant considérés comme mandataires du public et non comme agents de l'Administration, celle-ci ne peut être déclarée solidairement responsable des opérations qu'ils traitent. Mais elle pourrait être condamnée à des dommages-intérêts si un défaut de surveillance du commissionnaire avait causé ou aggravé les dommages subis par un tiers ¹.

II. *Les correspondants messagistes.*

Poussés par le souci d'augmenter leurs affaires, de nombreux commissionnaires à l'insu des Monts-de-Piété se sont entendus avec des correspondants situés en dehors du siège de l'établissement. Ces derniers reçoivent les opérations de prêts, les transmettent aux commissionnaires agréés avec qui ils partagent les commissions réglementaires. Ces agents ne sont pas prévus dans les lois et règlements organisant les Monts-de-Piété, et ceux-ci les

1. Voir Cass., 6 août 1884 (D. 85.1.10), s/renvoi C. A. Amiens, 20 janvier 1887 (D. 1888.2.51).

considèrent, le plus souvent, comme illégaux. Mais, grâce à ce procédé, certains Monts-de-Piété augmentent considérablement leurs affaires, et leur suppression serait grosse de conséquences pour ces établissements. Aussi, ces derniers soutiennent la légalité de l'existence des « messagistes » en prenant pour base un arrêt de la Cour de Cassation du 4 août 1870 (*Recueil des arrêts de la Ch. crim. C. Cass.* 1870, p. 264) ¹. Mais à notre avis, c'est reconnaître à cet arrêt une portée qu'il n'a pas. L'espèce est la suivante : S... établi à Pau, reçoit les opérations des particuliers et les transmet à B..., commissionnaire du Mont-de-Piété de Bordeaux, qui les engage. Dès réception de la reconnaissance, S... la remet au particulier. B... attribue à S... la moitié de la commission réglementaire. La Cour de cassation approuvant l'arrêt de la Cour d'appel de Pau du 8 juillet 1870 (qui avait elle-même adopté les motifs du jugement du Tribunal correctionnel de Pau du 1^{er} juin 1870), a reconnu qu'il n'y avait pas matière à l'application de l'article 411 du Code Pénal. Mais le Tribunal correctionnel de Pau, approuvé par la Cour d'appel, a fait remarquer « qu'à la vérité, il semble qu'il y ait dans ce fait de la création de correspondants messagistes, sorte de commissionnaires non autorisés, un abus illicite, dangereux même pour les personnes qui s'adressent à eux et surtout contraire aux lois et règlements qui régissent les commissionnaires près les Monts-de-Piété, abus qui serait de nature à appeler l'attention de ses administrateurs ou du législateur. »

Nous nous rangerons à l'avis du Tribunal correctionnel de Pau, qui était aussi celui du ministre du Commerce

1. V. également Trib. Corr. Narbonne, 26 octobre 1886, *Gaz. Trib.*, 12 déc. 1886.

(Réponse à une question posée, le 13 janvier 1931. Archives de la Conférence permanente n° 51). Du reste, si le messagiste ne se borne pas à une simple transmission matérielle des gages et des fonds, s'il prête de l'argent sur des objets qu'il engage ensuite en son nom, et si les avances sont différentes de celles du Mont-de-Piété, il est alors passible des peines prévues à l'article 411 du Code pénal (C. A. Montpellier, 19 octobre 1895, *Gaz. Pal.*, 1895.2.766. Cass. crim., 13 mars 1896, *Rec. Ch. crim.*, p. 147).

Dans la pratique courante de son métier, le messagiste est obligé de faire des avances, car il remet le plus souvent les fonds au moment où on lui donne le gage. Aussi, si l'on exerçait un contrôle sérieux, tous pourraient être poursuivis, conformément à l'article 411 du Code pénal.

Dans les villes d'eaux, où se trouvent des établissements de jeux, il existe de nombreux « correspondants du Crédit municipal » sans indication du siège de l'établissement. Ils cherchent à créer une confusion. A Vichy, les Parisiens pouvaient croire qu'il s'agissait du Crédit municipal de Paris qui a élevé à ce sujet de véhémentes protestations et fait cesser cet abus. La plupart vivent d'un trafic illégal qu'il faut poursuivre sans pitié. Leur pratique courante consiste en la distribution de chèques dans les casinos contre remise de bijoux. Inutile de dire que leurs agissements tombent sous le coup de l'article 411 du Code pénal.

III. *Correspondants des Caisses de Crédit municipal.*

Pour ne pas perdre le bénéfice d'une clientèle plus nombreuse, certains Monts-de-Piété ont établi des correspondants agréés dans des localités parfois assez éloignées du chef-lieu. Ces correspondants présentent les

caractères des commissionnaires, mais ils ne peuvent être nommés ainsi, car, en vertu du règlement de 1865, le commissionnaire doit résider dans la ville où est installé l'établissement. Dans la législation actuelle, on est obligé d'assimiler les correspondants à des succursales.

Comme tels, leur institution, conformément à l'article 5 du décret du 24 octobre 1918, est faite par le préfet ou le ministre des Finances (depuis la loi de 1934) (selon qu'il réside dans le même département que l'établissement ou dans un autre), après avis des Conseils municipaux intéressés.

Sous cette réserve, ils sont soumis aux mêmes règles que les commissionnaires, et l'établissement principal qui les contrôle très sévèrement est moralement responsable de l'honnêteté de leurs opérations. Il faut donc bien se garder de les confondre avec les messagistes. C'est dans la catégorie des correspondants qu'il faut classer par exemple ceux de la Caisse de Crédit municipal de Toulouse.

Ils effectuent les opérations dans les mêmes conditions que les commissionnaires. Seul, le transport des gages est soumis à des règles spéciales. Les gages sont envoyés chaque semaine par les correspondants à l'établissement principal, accompagnés d'un bordereau reproduisant les registres d'engagements. Si un gage a été dégagé avant son envoi, la somme perçue est inscrite sur cette pièce.

§ 4. *Critiques et remèdes.*

Que faut-il penser de ces intermédiaires ? A notre avis, ils ne sont qu'un pis-aller, mais il est impossible de ne pas y avoir recours. Ils présentent, en effet, le grand avantage de mettre les bienfaits des Caisses de Crédit

municipal à la portée du public dans des conditions très peu onéreuses pour les établissements. Que ce soit dans les quartiers éloignés du chef-lieu pour les commissionnaires ou dans des localités dépourvues de Mont-de-Piété pour les autres, ils donnent au public de grandes facilités en lui évitant des pertes de temps, en laissant leur bureau ouvert à des heures tardives et, il faut bien l'avouer, en faisant un prêt un peu plus élevé que celui des Cais-
ses de Crédit municipal. Celles-ci bénéficient d'un accroissement considérable de leurs affaires, et certaines d'entre elles ne pourraient pas vivre sans les opérations de leurs intermédiaires (v. *supra*, p. 234). Etant donné la modicité de leurs moyens financiers et l'inexistence de leur dotation immobilière, il leur serait impossible d'entretenir à grands frais des succursales ou des bureaux auxiliaires comme le fait la Caisse de Crédit municipal de Paris.

Mais à côté de ces avantages réels, que d'inconvénients !

D'abord, les trois sortes d'intermédiaires sont onéreuses pour le public. En plus des frais normaux de l'opération, l'emprunteur doit payer la commission réglementaire. Il est en face de commerçants qui cherchent à accroître leur bénéfice par tous les moyens possibles et qui majorent les menus frais : prix des boîtes et enveloppes nécessaires à l'emballage, frais de correspondance, etc...

On a été obligé de tolérer officiellement que les commissionnaires et correspondants consentent des avances au public, car ils remettent immédiatement les fonds lors du dépôt des gages, et ils ont une tendance bien naturelle à forcer un peu le prêt pour bénéficier des 6 % d'intérêt sur leur découvert. Or, ils se constituent ainsi

prêteurs sur gages, et c'est illégal. Mais étant donné que ces intermédiaires font l'objet d'un contrôle sérieux de la part de l'Administration, le second inconvénient est d'importance restreinte en pratique.

Enfin, il faut reconnaître qu'il est plus difficile de veiller d'une façon effective à la moralité des opérations (question primordiale pour les Caisses de Crédit municipal) lorsqu'elles sont traitées par des particuliers travaillant pour leur propre compte avec leurs fonds personnels, que lorsqu'il s'agit de fonctionnaires effectuant des prêts avec des deniers publics dont la comptabilité est rigoureusement réglementée.

Ces inconvénients prennent des proportions énormes pour les messagistes. Les garanties de moralité qui président à leur désignation sont forcément restreintes. Le contrôle de l'Administration est inexistant, et il est mal remplacé par celui du commissionnaire qui ménage forcément la personne qui lui envoie beaucoup d'affaires. Certains de ces intermédiaires travaillent même pour le compte de plusieurs commissionnaires appartenant à des Caisses de Crédit municipal différentes ! Leur résidence éloignée du siège du Crédit municipal et leur situation ambiguë facilite la pratique du prêt clandestin. Il est à peu près impossible de les prendre sur le fait et surtout de prouver qu'ils se sont livrés habituellement à des opérations de prêt afin de pouvoir les poursuivre.

D'autre part, il leur est tellement facile de consentir des avances supérieures à celles de la Caisse de Crédit Municipal en conservant les reconnaissances à titre de garantie ! Si cet usage est excusable lorsqu'il s'agit d'agents agréés et contrôlés, il est intolérable lorsqu'on se trouve en face de particuliers sans garantie, qui joi-

gnent très souvent à leur qualité de messagiste celle de brocanteur.

Quant à la rémunération perçue sur le public, nous n'en dirons rien, et pour cause ! Théoriquement, ils se partagent avec le commissionnaire la commission réglementaire. Pratiquement, ils perçoivent ce qu'ils veulent. Aucun contrôle n'est assuré et ceux qui s'adressent à eux sont toujours les derniers à déposer une plainte.

Leur existence à notre avis est illégale, car ils pratiquent le prêt sur gage sans autorisation du Gouvernement, et en admettant qu'ils agissent comme correspondants de Caisse de Crédit municipal, ils devaient être institués conformément à l'article 6 du décret du 24 octobre 1918. Cette opinion n'est pas en contradiction avec l'arrêt de la Cour de Cassation de 1870. Cet arrêt ne vise en effet qu'un cas d'espèce dans lequel on n'avait pas découvert d'acte tombant sous le coup de l'article 411 du Code Pénal. Et du reste, il n'incombe pas aux Caisses de Crédit municipal de se substituer aux tribunaux judiciaires pour décider si ces opérations sont ou non susceptibles de poursuites pénales. Les travaux de la Conférence permanente font ressortir la mission qui leur est dévolue : apporter une parfaite moralité dans les opérations de prêt sur gage qui, en cas de liberté, sont l'apanage d'aigrefins et d'usuriers. Aussi, en admettant que la situation des messagistes ne soit pas punissable, les Caisses devraient avoir à cœur de les supprimer dans les plus brefs délais parce que de lourdes suspicions pèsent sur eux.

**
**

En ce qui concerne les autres intermédiaires, leur

suppression ne peut être actuellement envisagée. Ce serait certes la solution la meilleure au point de vue de la moralité des opérations ; mais elle se heurte à la difficulté financière d'établir des succursales ou de simples bureaux auxiliaires surtout dans les localités éloignées du siège de l'établissement central. D'autre part, il faudrait alors examiner sérieusement le droit à indemnité pour suppression d'emploi. Certaines Caisses de Crédit municipal ont décidé dans leurs règlements qu'il n'y aurait pas lieu à indemnité. Mais pour les autres, la question reste entière d'autant plus que les commissionnaires ont très souvent acheté leur bureau et l'achalandage, et que cette cession a été reconnue valable par la Cour de Cassation (v. *supra* p. 237).

La Conférence permanente s'est occupée de cette grave question et nous croyons qu'il y a lieu de retenir les vœux qu'elle a émis pendant la cession de 1929 : les commissionnaires et les correspondants seraient maintenus ; les messagistes remplacés par des correspondants et sérieusement contrôlés.

Pour faciliter la surveillance et uniformiser la situation, les règlements spéciaux de chaque établissement concernant ses intermédiaires devraient être remplacés par un règlement type. Un avant-projet très intéressant qui a été établi par le secrétariat de la Conférence pourrait servir de base à un accord entre les Caisses de Crédit municipal.

Ses rédacteurs, après une très sérieuse étude des règlements en vigueur dans les Caisses de Crédit municipal ont puisé dans chacun les dispositions particulièrement efficaces et moyennant certaines transforma-

tions, les ont refondus dans un texte unique, logiquement exposé.

D'après ce texte, l'institution de ces intermédiaires serait faite par l'autorité administrative (préfet ou ministre) avec l'avis des conseils municipaux intéressés. La comptabilité, la manière d'exécuter les opérations, le montant de leur rémunération sont très minutieusement déterminés dans le but de maintenir, par un contrôle efficace, les hautes conditions de moralité qui sont de règle dans le fonctionnement des Caisses de Crédit municipal.

Il est dommage que l'adoption de ce règlement se heurte à des difficultés de détails créées par la nécessité de modifier des dispositions fort anciennes de certains établissements et dont l'application constante a presque créé des droits acquis dans certains cas.

Seule, cette judicieuse réglementation permettrait, en effet, de résoudre sagement le problème des intermédiaires en attendant qu'il soit possible de se passer de leurs services.

SECTION II. — RÉPARTITION TERRITORIALE DES CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL.

Comme nous l'avons vu précédemment, le problème de la répartition territoriale des Caisses de Crédit municipal se rattache intimement à celui des intermédiaires. Si les Caisses de Crédit municipal étaient très logiquement réparties en France, les intermédiaires auraient beaucoup plus de peine à vivre, car chaque ville importante étant pourvue d'un établissement ils devraient se rabattre sur les petits centres de moindre

intérêt. Ils pourraient être plus rapprochés du chef-lieu et leur contrôle serait de beaucoup facilité.

D'autre part, on n'assisterait plus à ce spectacle navrant d'une Caisse de Crédit municipal qui, par l'installation d'un intermédiaire dans la même ville, se voit souffler des opérations qui lui reviennent normalement. C'est ainsi qu'un établissement d'une ville du Midi a vu son chiffre d'affaires augmenter d'un million dans une année après la suppression d'un messagiste travaillant pour un Mont-de-Piété situé à quelque mille kilomètres de là ¹.

La bonne solution de ce problème est de première importance pour l'organisation du prêt sur gage en France et la lutte contre les prêteurs clandestins dont l'action est facilitée par l'absence de Caisses de Crédit municipal dans des villes importantes.

La répartition des Caisses de Crédit municipal est aussi incohérente que possible.

En France continentale, le pouvoir central s'en est toujours désintéressé. C'est au gré des événements, des initiatives locales, voire même privées, que se sont créés de-ci, de-là, les Monts-de-Piété. Et cette mauvaise pratique s'est perpétuée jusqu'à nos jours. En 1856, Blaize ² pouvait écrire : « Des quatre-vingt-six chefs-lieux de département, vingt et un possèdent des Monts-de-Piété ; dans deux cent soixante-seize chefs-lieux d'arrondissement on en compte dix-sept ; il y en a six dans les chefs-lieux de canton ; soixante départements en sont complètement dépourvus. » Ces mots pourraient être presque intégralement répétés aujourd'hui.

1. Archives de la Conférence permanente.

2. Blaize *Monts-de-Piété*, t. I, p. 271.

Un simple regard sur la carte permet d'apercevoir immédiatement que les Caisses de Crédit municipal sont en grande majorité (26) réparties au Nord, à l'Est et au Sud-Est de la France, dans des provinces rattachées tardivement à la Couronne. Les autres (14) sont maigrement réparties dans le reste du territoire; ce sont, en général, celles dont la date de création est la plus récente (v. p. 232).

D'autre part, alors qu'il existe un Mont-de-Piété à l'Isle-sur-la-Sorgue (7.000 habitants), à Brignoles (5.120 habitants) de grandes villes comme Clermont-Ferrand (112.000 habitants), Amiens (92.000), Grenoble (86.000)¹, Montpellier (83.000) etc..., en sont dépourvues.

Dans les colonies et pays de protectorat, la répartition n'est pas faite avec plus de logique. Si l'Algérie a des Caisses de Crédit municipal à Alger, Oran et Constantine, le Maroc n'en a pas malgré les grandes villes qu'il renferme. En Tunisie, depuis 1905 seulement, le prêt sur gage est effectué par la Banque Franco-Tunisienne qui prête aussi sur hypothèque. En Indo-Chine, selon la méthode chinoise, les Monts-de-Piété sont affermés à un régisseur. On en trouve à Hanoï et à Pnom-Penh. Nous n'en connaissons pas d'autre dans notre empire colonial.

A une répartition illogique et défectueuse, s'ajoute dans la métropole une incohérence dans la répartition des zones d'influence de chaque établissement. Chaque Caisse a placé au petit bonheur (v. la carte) le plus de correspondants possible pour accroître d'autant son chiffre d'affaires. De cette façon, des villes importantes

1. Grenoble, n'a qu'une œuvre de prêt gratuit dont l'activité est forcément limitée,

n'ont pas même de correspondant agréé (Troyes, Mézières, Charleville) alors que Béziers a trois intermédiaires dépendant de Bordeaux, Toulouse et Nîmes ; Biarritz, trois des mêmes Caisses ; Tours en a sept de Bordeaux et Orléans ; Vichy, trois de Lyon, Orléans et Limoges.

La Caisse de Crédit municipal d'Orléans avait émis la prétention d'établir des correspondants à Cannes, à Biarritz et au Touquet ; elle en a été empêchée sur l'intervention de la Conférence permanente, car d'autres Caisses pouvaient, à bon droit, revendiquer ces villes.

Tout cela est créateur de désordre. Il serait bon que l'on puisse rétablir la situation. Mais l'étude entreprise par la Conférence permanente des Caisses de Crédit municipal a fait apparaître de grosses difficultés. La situation actuelle a été la conséquence d'un enchevêtrement d'intérêts et la réforme se fait toujours aux dépens de certains établissements.

Il faudrait créer de nouvelles Caisses de Crédit municipal et en supprimer d'existantes pour arriver à un bon équilibre, car certaines zones sont revendiquées par plusieurs Monts-de-Piété alors que d'autres ne sont pas demandées. Et que décider lorsqu'un établissement a installé depuis longtemps un intermédiaire dans une région fort éloignée du siège social ? La suppression n'est pas facile. L'établissement a dû souvent s'imposer des sacrifices importants pour établir le correspondant et il serait injuste de lui enlever le bénéfice des affaires qu'il en recueille.

D'autre part, ces intermédiaires, forts de la jurisprudence, ont acquis leur charge à titre onéreux et une indemnisation ne pourrait être facilement accordée en

cas de suppression étant donnée la situation actuelle de certains établissements. Ensuite, les conseils municipaux jaloux de leurs prérogatives ne se prêtent pas toujours de bon gré à ces transformations. Ils préfèrent souvent pour des raisons de politique locale, conserver le ou les commissionnaires qui sont actuellement en fonctions.

L'intervention des pouvoirs publics permettrait seule à cette réforme d'aboutir rapidement. Mais dans l'état actuel, le gouvernement n'attribue pas aux Caisses de Crédit municipal, établissements publics communaux, une zone d'action supérieure à l'étendue de la commune¹ ; ce qui ne l'empêche pas du reste de reconnaître la création de succursales ou de correspondants.

Seule, une loi pourrait faire un travail définitif. Mais le Parlement, sollicité par d'autres préoccupations, ne pourra la mettre en chantier avant longtemps.

Pour lui aussi le problème est mal posé, car il admettra difficilement qu'un organisme municipal puisse s'étendre au-delà de la commune. Il faudrait donc changer le champ d'action communal de ces établissements. Mais on se heurte alors à de nombreuses difficultés et notamment à l'obligation de mettre ces établissements sous le contrôle direct de l'Etat et de renoncer ipso facto à l'organisation actuelle qui a donné de bons résultats.

Le seul travail positif tendant à donner une solution rapide à cette question est celui de la Conférence Permanente. Divers rapports ont été établis qui ont souligné le caractère ardu du problème. Obligés de se prononcer en tenant compte des droits acquis et des situa-

1. Cela résulte de deux lettres du ministre aux préfets (archives la Conférence permanente).

tions actuelles, les rapporteurs ont dû créer des divisions arbitraires dont les principes sont les suivants :

1° Faire passer la limite des zones à égale distance des Caisses de Crédit municipal ;

2° Chaque correspondant ne pourrait opérer qu'avec un seul établissement et les Caisses de Crédit municipal se refuseraient à engager les objets provenant d'autres intermédiaires que les leurs ;

3° Lors de la création d'une Caisse de Crédit municipal, une nouvelle délimitation serait faite en appliquant le premier principe ;

4° L'existence d'un correspondant irrégulièrement accrédité (messagiste) ne peut être considérée comme une situation acquise par la Caisse de Crédit municipal ;

5° Enfin, cette délimitation n'aurait aucune influence pour les affaires traitées directement par correspondance.

Partant de là, on peut avec quelques cotes mal taillées dessiner sur le territoire national un certain nombre de zones. Mais pour les régions du Centre (Poitou, Orléanais, Massif Central, Guyenne, Languedoc) l'enchevêtrement des intermédiaires de Toulouse, Bordeaux et Orléans rend la situation inextricable. La répartition ne pourrait être opérée que par un accord entre ces trois Caisses de Crédit municipal et il est à craindre que l'économie de ces Caisses ne soit atteinte par le trop brusque changement d'une organisation séculaire.

La question est donc toujours à l'étude et avec les seuls moyens de persuasion dont dispose la Conférence, la solution ne saurait être envisagée pour un temps rapproché.

SECTION III. — LES COMMISSAIRES-PRISEURS.

Les commissaires-priseurs sont des officiers ministériels chargés de procéder à l'estimation et à la vente publique des meubles et effets mobiliers. Leur profession est régie par les lois du 27 ventôse an IX, du 28 avril 1816 (art. 89) et l'ordonnance du 26 juin 1816.

Les articles 30 et 33 du règlement du 8 thermidor an XIII conjugués à la loi du 27 pluviôse an IX confient aux commissaires-priseurs l'estimation et la vente des objets engagés au Mont-de-Piété de Paris.

La loi et l'ordonnance précitées de 1816 ayant établi des commissaires-priseurs en province, l'article 5 de l'ordonnance décide que « dans les villes où il existe des Monts-de-Piété, des commissaires-priseurs choisis parmi ceux résidant dans ces villes seront exclusivement chargés de toutes les opérations de prisée et de vente, ainsi que cela est établi pour les commissaires-priseurs de Paris par le règlement du 27 juillet 1805 (8 thermidor an XIII). »

Le Conseil d'administration des Monts-de-Piété est chargé de déterminer le nombre de commissaires-priseurs nécessaires et en soumet les noms à l'agrément du Préfet. La prisée n'est conférée que pour deux ans (art. 4 du décret du 20 octobre 1918) avec faculté de renouvellement.

En vertu des textes précités, les commissaires-priseurs ont le monopole de la prisée et de la vente des objets engagés aux Monts-de-Piété.

Cette prisée n'est pas la prisée légale prévue aux articles 935, 941 à 943 du Code de procédure civile.

Cette dernière s'impose à toutes les parties. Au contraire, lorsque le commissaire-priseur apprécie les objets présentés à l'engagement, l'emprunteur peut ne pas accepter le prix : il n'y a là qu'une simple indication de valeur. Si les commissaires-priseurs ont droit de revendiquer la prisée des meubles portés aux Caisses de Crédit municipal, leur ministère n'est pas obligatoire en cette matière. Ils peuvent décliner l'offre qui leur en est faite.

Au contraire, les textes sus-énoncés rendent leur recours nécessaire pour les ventes publiques de meubles, car les autres officiers ministériels ne peuvent les présider, s'il existe des commissaires-priseurs dans la ville où elles ont lieu.

Dans de nombreuses Caisses de Crédit municipal (Angers, Arras, Avignon, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Calais, Cambrai, Dunkerque, Lille, Limoges, Nancy, Reims, Roubaix, Toulouse, Valenciennes) l'estimation est faite par des appréciateurs salariés, les ventes seules étant assurées par les commissaires-priseurs.

A cet égard, le jugement du Tribunal civil de Versailles du 18 février 1909 (v. *France Judiciaire* 1909, II^e partie, p. 207) nous paraît mal fondé lorsqu'il décide que la prisée et la vente forment un ensemble indivisible. Il semble être, du reste, en contradiction avec l'arrêt de la Cour de Cassation du 11 janvier 1904 qui paraît considérer comme légal le refus de la prisée seule. Un arrêt du Conseil d'Etat (Affaire Guibal, 26 décembre 1875-Lebon, p. 1013) rendu, il est vrai, en matière fiscale, distingue la profession de commissaire-priseur de celle d'appréciateur au Mont-de-Piété.

Le droit des commissaires-priseurs aux prisées et aux

ventes est absolu même s'il n'existe qu'un commissaire-priseur dans la ville où est situé le Mont-de-Piété (Cass. Req. 5 juillet 1864, D. 1865. I. 384). Cet arrêt est lourd de conséquences, car il réduit à néant le choix du Mont et lui enlève toute possibilité de contrainte sur l'officier public négligent.

Mais, lorsque dans une ville existent plusieurs commissaires-priseurs, un seul ne peut revendiquer la prisée alors que ses confrères l'ont refusée et qu'ils n'entendent donner aucune garantie aux opérations de l'acceptant, car le Mont-de-Piété ne serait pas suffisamment couvert des pertes possibles. (Cass. Req. 11 janvier 1904, *France Judiciaire*, 2^e partie, p. 207).

Lorsqu'ils se chargent de l'estimation, les commissaires-priseurs sont responsables du déficit des ventes. Ils sont à la fois appréciateurs, vendeurs et assureurs des Caisses de Crédit municipal.

Le commissaire-priseur appréciateur n'est pas obligé d'assurer lui-même la prisée des gages. Il peut se faire remplacer par un clerc ou un expert, à condition de rester responsable des prêts. La convention passée à cet égard avec le Mont-de-Piété n'est pas contraire à l'ordre public (Cass. Req. 21 décembre 1910. D. 1912.1.26).

Indiquons pour terminer ce bref exposé de la situation actuelle que les litiges entre les commissaires-priseurs et les Caisses de Crédit municipal relèvent des tribunaux civils (*Trib. Conf.*, 5 mai 1900, Lebon, p. 326).

L'emploi de ces officiers publics par les Monts-de-Piété a toujours été très critiqué. De nos jours encore, de nombreux établissements demandent leur remplacement par des agents de l'administration.

On leur reproche d'abord de manquer de capacités

pour l'appréciation. Pour être nommé commissaire-pri-seur il suffit, en effet, d'avoir fait un stage de deux ans chez un avocat, un avoué, un huissier ou un notaire. On y apprend à dresser un procès-verbal et non pas à estimer, si bien que dans la majorité des cas, ils se font remplacer par un employé salarié.

Mais on les blâme surtout de faire des appréciations trop basses, d'où une perte d'intérêts énorme pour l'Administration et un préjudice manifeste pour les emprunteurs. Par là, ils favorisent le trafic des reconnaissances. Au manque à gagner de l'Administration, il faut ajouter les frais énormes qu'ils causent par le droit de prise, bien plus élevé que les traitements susceptibles d'être payés à des agents de l'Administration.

Leurs intérêts sont du reste en opposition avec ceux de la Caisse de Crédit municipal. Celle-ci ne pense qu'à la baisse des frais de toute nature alors que les commissaires-pri-seurs n'envisagent que l'accroissement de leurs bénéfices. Dans ces discussions d'intérêts, ils se heurtent de front avec la Direction et opposent leurs droits aux projets de réformes gênantes pour eux.

Enfin, ils n'apportent pas aux ventes tous les soins suffisants et n'obtiennent que des enchères trop basses.

La solution longtemps proposée a été leur remplacement par des agents appointés par l'administration qui pourrait, avec les économies réalisées, se constituer un fond de garantie pour combler les pertes. Les calculs effectués permettent de croire à un bénéfice.

On a pu songer également à rendre les commissaires-pri-seurs responsables des estimations trop basses. Mais ce procédé est d'application difficile, car quel critérium choisir dans une période d'instabilité des prix ? Il est

évident qu'entre le moment du prêt et celui de la vente, de grosses variations peuvent se produire dont il ne serait pas équitable de rendre responsables les commissaires-priseurs.

Les textes de 1918 ont cru bon de réduire la durée du prêt et de ne conférer la prisee que pour deux ans. Mais ces réformes n'ont pas paru très efficaces. Les commissaires-priseurs ont conservé leur façon de procéder.

Leur suppression présente malgré tout des inconvénients. On peut faire remarquer en faveur de ces agents qu'ils ont le grand avantage d'être à l'abri des pressions politiques auxquelles peut difficilement résister l'administration. Leur responsabilité met la Caisse de Crédit municipal à l'abri des pertes aux ventes et les pousse à une prudence peut-être excessive mais dont pourrait complètement manquer l'agent irresponsable de l'administration. D'autre part, le pourcentage qu'ils prélèvent sur les appréciations vient contrebalancer leur tendance aux évaluations trop basses.

C'est pour ces raisons qu'actuellement le problème n'est pas aussi simple qu'on pourrait le supposer. Il n'est pas le même pour la province et pour Paris dont le cas mérite d'être examiné à part.

A Paris, les ventes ne peuvent se faire sans le concours des commissaires-priseurs, car ils attirent une clientèle intéressante qui ne fréquente pas les ventes des autres administrations publiques : celles de l'administration des Domaines, et des Contributions indirectes ont des enchères de beaucoup inférieures à celles de l'Hôtel Drouot ou de la Caisse de Crédit municipal.

Comme appréciateurs, ils ont accepté avec beaucoup de régularité toutes les pertes sans exception, même

celles dues à une dépréciation tout à fait imprévisible des gages. Et leur responsabilité personnelle est, de plus, efficacement renforcée par celle de la Compagnie dont la solvabilité éprouvée donne toute garantie. Leur indépendance vis-à-vis de l'Administration leur permet de résister à toute pression de l'extérieur tendant à augmenter sans raison l'estimation de certains prêts.

Enfin, leur remplacement obligerait à recruter un personnel nombreux, ce qui n'irait pas sans créer un trouble important dans le fonctionnement de l'établissement.

Aussi, personne ne songe, à l'heure actuelle, à se passer de leur ministère.

Mais la situation n'est pas la même pour la province. Les Caisses de Crédit municipal ont souvent maille à partir avec les commissaires-priseurs dont le concours ne présente pas le même intérêt que pour Paris. Toutes les raisons données en faveur de leur maintien perdent beaucoup de leur valeur pour les établissements provinciaux.

Par leur situation même, les commissaires-priseurs de province sont moins indépendants que ceux de Paris.

Le recrutement du personnel de remplacement est très simple : il suffit de choisir un petit nombre d'experts sans avoir à établir de toutes pièces une importante hiérarchie. Les ventes aux enchères, moins fréquentes qu'à Paris, sont plus suivies par le public. Et surtout, la garantie offerte par les commissaires-priseurs de province est loin d'être aussi efficace que celle de leurs collègues de Paris. Leur solvabilité est assez réduite et si les opérations de la Caisse de Crédit municipal prennent quelque importance, bien vite ils ne peuvent remplir leur

rôle d'assureur et l'administration ne rentre pas dans ses pertes.

Les Caisses de Crédit municipal ont eu souvent à ce sujet des procès avec les commissaires-priseurs.

Toutes les difficultés qu'ils ont causées à certaines Caisses de Crédit municipal, notamment à Toulouse, ont poussé ces dernières à se passer de leur concours. La plupart du temps, il n'en est résulté aucun inconvénient pour elles.

La solution de ce problème ne peut pas être donnée d'une manière générale et absolue. Elle diffère selon les espèces, mais il semble bien que, pour la province, le concours des commissaires-priseurs est souvent une charge onéreuse pour les Caisses de Crédit municipal. Leur remplacement par des appréciateurs appointés serait pour elles une source de bénéfices qui permettraient d'améliorer les conditions du prêt.

CONCLUSION

Après l'examen objectif qui vient d'être fait, il est facile de prendre une décision concernant les Caisses de crédit municipal. Autrefois, on pouvait discuter sur leur maintien ou leur suppression; aujourd'hui la partie est gagnée, personne ne songe plus à les supprimer. Certes on peut faire remarquer, avec juste raison du reste, que les institutions de prévoyance et de crédit mutuel sont préférables aux Monts-de-Piété. Ce n'est pas contestable, mais on est bien obligé de constater que le prêt sur gage est une nécessité de la vie économique actuelle. C'est à la fois un acte de bienfaisance et de crédit auquel on recourt dans tous les cas où le crédit par un autre procédé est impossible.

Le premier devoir des pouvoirs publics est d'éviter toute mesure susceptible de gêner l'emprunteur dans ses opérations. Or, le Parlement a tendance actuellement à bouleverser la législation en matière de privilège mobilier et de vente à crédit. Une loi du 29 décembre 1934 a déjà créé un privilège spécial en matière de vente à crédit d'automobiles. Cette loi qui fait un mélange invraisemblable des notions juridiques de privilège et de mise en gage, de droit civil et de droit commercial, décide, qu'après inscription du contrat de vente à crédit sur un registre ouvert à la préfecture où est immatriculée l'automobile, celle-ci sera réputée en possession du

vendeur dans les termes de l'article 2076 du Code civil. Mais comme elle a oublié d'organiser la publicité d'une façon rationnelle, la mise en gage de ces meubles et même leur vente d'occasion seront considérablement gênées, si les instructions ministérielles à venir n'établissent pas un système cohérent. Mais si cette dernière condition est remplie, ce véritable monstre juridique dont M. Capitant a montré les nombreuses infirmités¹ pourra n'entraîner que des perturbations limitées dans les transactions car une automobile est un meuble facilement identifiable par suite de l'immatriculation.

Mais que penser de la proposition de loi de M. Montigny (Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mars 1934 n° 3229) ayant fait l'objet d'un rapport favorable de la Commission du Commerce et de l'Industrie de la Chambre des Députés (Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1934, n° 4333) tendant à étendre des principes analogues à ceux de la loi du 20 décembre 1934 à la location-vente de tous objets mobiliers ?

Un pareil texte porterait un coup terrible non seulement à la mise en gage des objets, mais même au commerce de détail, car on ne serait jamais sûr d'acquérir au véritable propriétaire et les Caisses de Crédit municipal n'auraient plus qu'à fermer leurs portes.

Elles seraient vite remplacées par des usuriers qui, étant donné les risques énormes encourus, proposeraient des conditions absolument exorbitantes. L'intérêt de quelques grosses maisons pratiquant la location-vente brimerait ainsi celui des millions d'emprunteurs qui s'adressent aux Caisses de Crédit municipal (sans comp-

1. Henri Capitant, « La vente à tempérament des automobiles » (Loi du 29 décembre 1934), *Dalloz hebdomadaire*, 31 janvier 1935.

ter toutes les personnes qui vivent du commerce d'occasion). Il serait tout à fait déplorable que, par cette législation maladroite, on aboutît à un accroissement de l'usure.

Cette dernière redevient, en effet, la plaie de notre époque par suite du manque de confiance qui règne dans les transactions.

Il suffit de lire les petites annonces des grands quotidiens pour se rendre compte du nombre d'officines qui proposent ouvertement des prêts usuraires. L'une trouve normal de faire signer onze traites mensuelles de 100 fr. pour un emprunt de 1.000 francs. Une autre impose des conditions plus extravagantes : pour un prêt de 1.000 fr., elle fait signer dix traites mensuelles de 150 francs, mais il faut contracter en même temps une assurance sur la vie pour le temps de l'emprunt sur laquelle le cabinet touche, bien entendu, sa commission à laquelle s'ajoutent divers autres frais. Pour ces dix mois, le bénéfice est de l'ordre de 800 fr. et l'argent est prêté à un taux d'environ 96 %. Or, ces conditions sont consenties aux fonctionnaires dont l'emploi est par lui-même une garantie. On peut se demander alors à quoi serait contrainte une personne ne jouissant pas d'une situation stable !

Les emprunteurs sur gages se trouvant généralement dans une mauvaise situation économique méritent d'être aidés et protégés, car ils sont une proie facile pour les usuriers. Une expérience plusieurs fois séculaire a démontré qu'il est impossible d'abolir l'usure par une législation simplement répressive. Le seul moyen d'empêcher les usuriers d'exploiter la misère publique est la création de Caisses de Crédit municipal.

Le rôle de ces dernières, pour être efficace, doit donc s'étendre à tous ceux qui sont dans la gêne, c'est-à-dire, non seulement aux pauvres gens, mais aussi à la classe moyenne qui est la grande vaincue de l'après-guerre. Les Caisses de Crédit municipal sont dans la bonne voie, lorsqu'elles lui viennent en aide, et prendre des mesures pour les en empêcher, sous prétexte de les ramener dans leur rôle primitif, serait faire preuve de la plus complète incompréhension des faits économiques qui se déroulent sous nos yeux.

Il est indispensable, alors qu'il y a tant de misères à soulager, de maintenir l'activité des Caisses de Crédit municipal dans son sens actuel et même de l'étendre en encourageant leur création dans les régions où elles font défaut.

A l'étranger on a fort bien compris tous les avantages économiques et sociaux des Monts-de-Piété. Il en a été créé dans toutes les parties du monde. A l'exception de l'Angleterre, ils existent dans tous les pays d'Europe et dans certains d'entre eux (Italie, Espagne notamment), ils sont d'une conception plus avancée que chez nous. Cette institution a franchi les mers et nous la rencontrons au Mexique, en République Argentine, au Japon, en Chine et jusque dans les Iles de la Sonde. Les colonies françaises et les pays sous notre protectorat en profitent aussi. L'Algérie est assimilée au continent pour la législation du prêt sur gage. En Tunisie, une banque hypothécaire a le droit de prêter sur gage. L'Indo-Chine, où s'applique l'article 411 du Code pénal, a plusieurs Monts-de-Piété exploités en ferme, selon la méthode chinoise, mais avec contrôle de l'Administration.

Dans tous les pays où ces institutions manquent, on

éprouve le besoin d'en créer. C'est une indication très nette en ce qui concerne la France. Malheureusement, le vigoureux essor qui devrait être donné s'obtiendra difficilement avec l'organisation actuelle. Certes, la Conférence permanente fait de grands efforts de propagande, mais nous voyons mal une municipalité s'engager dans la création d'une Caisse de Crédit municipal après la triste aventure de Bayonne. Quelles craintes, pour un maire qui ne connaît pas la législation et ne voit pas tout l'intérêt d'un organisme dont la ville qu'il administre s'est toujours passée!

Pour remédier à cet inconvénient, on pourrait penser à organiser les Caisses de Crédit municipal sur le plan national. En leur conférant le caractère d'établissement public national, les angoissantes questions de la répartition territoriale et des intermédiaires peuvent être facilement résolues. Il est possible de créer des Caisses de Crédit municipal dans tous les centres importants sans être obligé de compter sur la bonne volonté des municipalités. On peut attribuer officiellement à chaque caisse une zone d'action logique et raisonnable sans être gêné par son caractère communal.

Malheureusement ce système a le grave inconvénient de supprimer le contrôle direct des municipalités, contrôle qui s'est montré efficace en maintes occasions. C'est ainsi qu'une première affaire Stavisky se serait vraisemblablement produite à Orléans sans l'intervention du maire et de la municipalité alertés par la Conférence permanente.

D'autre part, il est probable qu'une organisation nationale ne pourra pas se concilier avec l'autonomie des Caisses. Très vite on demandera l'uniformité des condi-

tions du prêt qui ne pourra être obtenue qu'avec des subventions pour les Caisses moins avantagées. Et ces organismes vont devenir une grosse source de dépenses pour le Trésor alors qu'ils peuvent être actuellement fiers du bon état de leurs finances obtenu par leurs propres moyens grâce aux aménagements législatifs et réglementaires d'après guerre.

Il ne faut pas oublier que, sans aide aucune, les Caisses de Crédit municipal ont pu surmonter la crise déclenchée par l'affaire de Bayonne.

Faire dépendre leur fonctionnement de subventions, c'est le rendre bien précaire en cas de crise. Les difficultés financières de l'Etat aboutiraient vite à accroître le taux d'intérêt ou à restreindre le maximum des prêts au moment où les opérations des Caisses sont le plus utiles.

Tout en conservant aux Caisses de Crédit municipal le caractère municipal qui leur convient le mieux, il n'est pas impossible de résoudre les grands problèmes actuels.

Il suffirait de rendre obligatoire leur création dans toutes les villes d'une certaine importance qui n'en sont pas encore pourvues.

Ensuite, faisant application des principes rapportés au chapitre V (v. p. 245), il serait possible, dans l'avenir, par suite du contrôle des municipalités et des pouvoirs publics, de n'autoriser l'ouverture de succursales (ce mot étant pris dans le sens très large que lui confère le décret de 1918 et englobant tout intermédiaire) que dans un certain périmètre de l'établissement principal.

Pour le passé, on pourrait, sous l'égide de la Conférence permanente, provoquer des accords entre les Cais-

ses pour fixer un emplacement rationnel à leurs intermédiaires respectifs. A défaut d'accord amiable, les pouvoirs publics pourraient trancher les litiges par voie d'autorité.

Et ainsi, sans bouleverser une organisation qui a fait ses preuves, on arriverait à couvrir notre territoire d'un réseau cohérent de Caisses de Crédit municipal pour le plus grand profit des pauvres et des humbles qui ont besoin de leurs services.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
Edgard ALLIX.

Vu :

Le Président de la thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux de Droit.

- Appleton** (J.). — *Traité élémentaire du Contentieux administratif*, Paris, 1927.
- Bezin** (G. de). — *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, Toulouse, 1905-1906.
- Ducrocq**. — *Cours de Droit administratif*, Paris, 1897-1905.
- Duez**. — *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1927.
- Garriguet** (L.). — *Prêt, intérêt, usure*, Paris, 1907.
- Guillouard** (L.). — *Traité du nantissement et du droit de rétention*, Paris, 1896.
- Hauriou**. — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 9^e éd.
- Maspétiol** et **Laroque**. — *La tutelle administrative*, Paris, 1930.
- Michoud**. — *Théorie de la Personnalité morale*.

II. Ouvrages sur les Monts-de-Piété et Caisses de Crédit Municipal.

Annuaire statistique de la Ville de Paris.

- Anonymes**. — *Centenaire du Mont-de-Piété de Besançon*, Besançon, 1924.
- *Comptes administratifs et Budgets de la Caisse de Crédit municipal de Paris*.
- *Courtes explications présentées à MM. les Membres de l'Assemblée Nationale par les Commissionnaires au Mont-de-Piété de Paris*, Paris, 1851.
- *Essai d'étude comparative entre les Monts-de-Piété français et les Monts-de-Piété belges*, Paris, 1905.
- « Exploitation en régie du Mont-de-Piété d'Hanoï », V. *Revue municipale* du 1^{er} au 15 avril 1917.
- *Lois, décrets, règlements qui régissent l'Administration du*

- Crédit municipal de Paris et les Monts-de-Piété en général*, Paris, 1925.
- « Le Mont-de-Piété et l'Assistance publique à Paris », *L'Economiste français*, 1879, p. 759, 1885, p. 755.
- *Recueil de pièces sur le Mont-de-Piété de Paris de 1777 au 7 prairial an VI*.
- *Règlements et statuts du Mont-de-Piété d'Avignon*, Paris, 1843.
- *Répertoire général alphabétique de Droit français*, V. Mont-de-Piété, Paris, 1932.
- *Revue des Services Financiers*, n^{os} 3 et 5, 15 février, 15 mars 1934.
- Archives de la Caisse de Crédit municipal de Paris.*
- Archives de la Conférence permanente des Caisses de Crédit municipal et Monts-de-Piété français.*
- Alletz** (M.). — *Dictionnaire de Police moderne pour toute la France*, Paris, 1823, 2^e éd., V. Mont-de-Piété.
- Arnould** (D.). — *Avantages et inconvénients des Banques de prêts connues sous le nom de Monts-de-Piété* Namur, 1829.
- Astier** (F.). — *Des Monts-de-Piété en France. Projets de réformes*, Paris, 1913.
- Avenel** (Vicomte d'). — *Le mécanisme de la vie moderne*, t. IV, Paris, 1902.
- Avril** (P.). — *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, V. p. 310 Paris, 1900.
- Azan** (P.). — *La réforme essentielle des Monts-de-Piété*, Paris, 1910.
- Batbie**. — *Le crédit populaire*, Paris 1864.
- Becoulet** (E.). — *Modifications à apporter au règlement des Monts-de-Piété*, Dijon, 1890.
- Beis** (M.). — *Monts-de-Piété et œuvres de prêt gratuit*, Paris, 1929.
- Benard** (J.). — « Les Monts-de-Piété et la Guerre », *Le Parlement et l'Opinion*, 5 mai 1917.
- Besse** (L. de). — *Le Bienheureux Bernardin de Feltre et son œuvre* Tours, 1902.
- Beugnot** (A.). — *Les banques publiques de prêts sur gage et leurs inconvénients*, Paris, 1829.
- Bigo** (R.). — « Aux origines du Mont-de-Piété parisien : Bienfaisance et Crédit, 1777-1789 », *Annales d'Histoire économique et sociale*, mars 1932.
- Blaize** (A.). — *Les commissionnaires au Mont-de-Piété de Paris et Bureaux de prêt auxiliaires*, Paris, 1844.

- *Des Monts-de-Piété et banques de prêts sur nantissements en France, en Angleterre et en Belgique*, Paris, 1843.
- *Des Monts-de-Piété et des banques de prêt sur gage en France et dans les divers Etats d'Europe*, Paris, 1856.
- Boucher** (J.). — *L'usure ensevelie ou défense des Monts-de-Piété de nouveau érigés aux Pays-Bas pour exterminer l'usure*, Tournay, 1628.
- Bouchot**. — *Le Mont-de-Piété de Paris, son rôle*, Paris, 1876.
- Brants**. — *Philippe de Maizières et son projet de banque populaire*, Louvain, 1880.
- Brun** (E.). — « Les Monts-de-Piété et les réformes proposées », *Revue catholique des Institutions et du Droit*, 1896, p. 71 et 116.
- Caillaux** (J.). — « Nationalisation du crédit. Crédits municipaux » *Le Capital*, 8 février 1934.
- Caius Marcius**. — « L'affaire Stavisky expliquée ou... l'Escroquerie considérée comme l'un des Beaux-Arts », *La Revue hebdomadaire*, n° 20, 19 mai 1934, p. 357.
- Cauwès**. — *Cours d'Economie Politique*, Paris, 1893, t. II, n°s 670-1070 et s.).
- Carreti** (M.). — *Histoire des Monts-de-Piété avec des réflexions sur la nature de ces établissements*, Padoue, 1752.
- Claveau** (O.). — *Rapport pour examiner les questions relatives à la séparation du Mont-de-Piété d'avec les Hospices de Paris*, Paris, 1879.
- *Situation administrative et financière des Monts-de-Piété*, Paris, 1876.
- Cochut** (A.). — *L'Assistance publique et le Mont-de-Piété de Paris*, Paris 1878.
- *Mémoire présenté au Tribunal civil de la Seine. Mont-de-Piété de Paris contre Administration de l'Enregistrement*, Paris, 1873.
- *Notes et renseignements concernant les rapports et la situation réciproque du Mont-de-Piété de Paris et de l'Assistance publique*, Paris, 1878.
- *Observations sur la proposition de loi relative à la réorganisation des Monts-de-Piété*, Paris, 1873.
- *Observations en réponse au Mémoire adressé au Préfet de la Seine et au Conseil de Surveillance du Mont-de-Piété de Paris par la Compagnie des Commissaires-Priseurs*, Paris, 1879.
- Conseil d'Etat**. — Avis du 11 juillet 1895 (Rapporté par Marlio, V. ci-après.)

- Enquête sur les Monts-de-Piété, 21 mai 1850, V. *Moniteur* 1850, p. 1996.
- Conseil municipal de Paris.** — « Arbitrage entre le Mont-de-Piété et l'Assistance publique », *B. M. O.* 1885, p. 2126, 2151, 2170 et 2277.
- Constant** (Ch.). — « Monts-de-Piété et Commissaires-Priseurs », *France judiciaire*, 1909, nouv. série, t. XII, p. 145.
- Coutaud.** — *Le rôle social du Mont-de-Piété. Projets de réforme*, Paris, 1909.
- Croze Magnan.** — *Etude sur les Monts-de-Piété et leur législation*, 1859.
- *Rapport à l'Administration du Mont-de-Piété de Marseille sur les opérations de 1846 à 1851*, Marseille, 1853.
- Daniel** (M.). — *Le contrat de prêt sur gage et les Monts-de-Piété*, Paris, 1898.
- Debrouwer** (G.). — *Des Monts-de-Piété en France et des organisations qui en tiennent lieu à l'étranger*, Paris, 1902.
- Decker** (P. de). — *Etudes historiques et critiques sur les Monts-de-Piété en Belgique*, Bruxelles, 1844.
- Delestre** (H.). — *Le premier plant du Mont-de-Piété françois consacré à Dieu*, Paris, 1611.
- Delore.** — *Prêts sur gages et Monts-de-Piété*, Paris, 1910.
- Des Essarts.** — *Dictionnaire universel de Police*, Paris, 1786 à 1790, v^o Mont-de-Piété.
- Dubois** (D.). — *De la réforme des Monts-de-Piété*, Paris, 1870.
- Du Camp** (M.). — « Le Mont-de-Piété de Paris » (Extrait de *Paris, ses origines, sa vie, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle*, t. V, 1875.)
- Duguit.** — « Les Monts-de-Piété sont-ils des établissements publics de bienfaisance ou d'assistance? », *Revue de Droit public*, 1911, t. XXVIII, p. 566.
- Dujat Libersale.** — *Notice sur l'origine des Monts-de-Piété*, Arras, 1867.
- Dumont** (R.). — *Organisation des Monts-de-Piété en France et projets de réforme*, Paris, 1905.
- Dupin** (Baron Ch.). — *Forces productives et commerciales de la France*, Paris, 1827, t. II, p. 240.
- Duval** (Ed.). — *Manuel de législation, d'administration et de comptabilité du Mont-de-Piété de Paris*, Paris, 1910.
- *Mont-de-Piété de Paris. Les opérations de dégagement gratuit depuis la fondation de l'Etablissement*, Paris, 1887.
- *Monts-de-Piété. Taux d'intérêts des prêts*, Rouen, 1898.
- *Les opérations du Mont-de-Piété de Paris à différentes époques depuis la création en 1777*, Nancy, 1894.

- « Note sur la désinfection au Mont-de-Piété de Paris », *Revue d'Hygiène*, avril 1888, p. 304.
- *Du prêt sur gages*, Melun, 1900.
- Fouchier** (L. de). — « Mont-de-Piété », Extrait du *Becquet*, 1903.
- Francis** (S.). — « Les correspondants des commissionnaires au Mont-de-Piété. Leur situation légale; application de l'article 411 du Code pénal », *Journal des Parquets*, 1887, t. I, p. 150.
- Gateau** (P.). — *Une réforme du Mont-de-Piété de Paris*, Bellème, 1910.
- Gérando** (Bon de). — *De la bienfaisance publique*, Paris, 1839, t. III, 2^e partie, livre II.
- Gide** (Ch.). — *Cours d'économie politique*, t. II, p. 280.
- Goubaux** (P.). — « Monts-de-Piété et Caisses de Crédit municipal », *Etudes*, *Revue catholique d'intérêt général*, t. CCXVIII, 20 février 1934, p. 476.
- Granier**. — *Rapport présenté au ministre de l'Intérieur par l'Inspecteur général des services administratifs*, Paris, 1912.
- Guittion** (P.). — *Des Monts-de-Piété en général et de celui de Nancy en particulier*, 1904.
- Jannet** (C.). — *Le crédit populaire et les banques en Italie du x^e au xvm^e siècle*, Paris, 1885.
- Lamarque** (J. de). — *Traité des établissements de bienfaisance*, Paris, 1862.
- Laurent Thierry**. — *Rapport au nom de la Commission des Finances ayant pour objet d'exonérer les emprunts contractés par les Monts-de-Piété de l'impôt général sur le revenu (J. O. Doc. Parl. Sénat, n° 513, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 septembre 1919)*.
- Lelong** (H.). — *La réforme des Monts-de-Piété et l'organisation du Crédit municipal*, *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, janvier 1920.
- Lequesne** (S.). — *La question du prêt sur gages*, Paris, 1896.
- Mandon** (L.). — *Histoire du Prêt Gratuit de Montpellier*, Montpellier, 1892.
- Marlio** (J.). — *Etude sur l'organisation et le fonctionnement du Mont-de-Piété de Paris*, Paris, 1913.
- Marmora** (A. de la). — *Voyage en Sardaigne 1819-1825*, Paris, 1826.
- Martin** (L.). — « La réforme des Monts-de-Piété », *Grande Revue*, 10 avril 1912, p. 474.
- Maze** (P.). — *Déposition devant la Commission d'enquête parlementaire. Affaire Stawisky*, Paris, 1934.

- *Discours prononcé à Nantes le 14 mai 1934 à l'ouverture de la session annuelle de la Conférence permanente*, Paris, 1934.
- Merlin**. — *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 1827-1828, v^o Mont-de-Piété.
- Michel** (H.). — *Coup d'œil sur les Monts-de-Piété*, Nîmes, 1840.
- Mirecourt** (E. de). — *Le Mont-de-Piété*, Paris, 1854.
- Miroir** et **Jourdan**. — *Formulaire municipal*, Grenoble, 1845, t. V, p. 716.
- Necker** (de). — *De l'administration des finances de la France*, Paris, 1785, t. III, chap. XXII.
- Ouvré** (A.). — Rapport tendant à autoriser le Crédit municipal à faire des Avances sur Valeurs mobilières, *J. O. Doc. Parl. Chambre*, n^o 1579, 1891.
- Périer**. — *Extrait d'un rapport présenté au Conseil d'Administration du Mont-de-Piété de Paris le 16 mai 1847*, Paris, 1848.
- Piton** (Ch.). — *Les Lombards en France et à Paris*, Paris, 1892.
- Plytas**. — « Nature juridique des Monts-de-Piété », *Revue générale d'administration*, 1912, 2^e partie, t. 105, p. 5.
- Protot**. — *Maisons de Secours ; Lombards et Monts-de-Piété*, 1791.
- Raïga** (E.). — *Le Mont-de-Piété de Paris*, Paris, 1912.
- Rapports présentés au Conseil municipal de Paris sur les projets de Budget de la Caisse de Crédit municipal, V. notamment :
 Budget de 1887 n^o 172 de 1886.
 — de 1898 n^o 139 de 1897.
 — de 1916 n^o 53 de 1915.
 — de 1924 n^o 176 de 1923.
- Rapport **Tony-Michaud** sur la réorganisation financière, n^o 44 de 1918.
- Regnaud**. — Rapport au Corps Législatif, *Moniteur* du 28 janvier 1804 ou 7 pluviôse an XII.
- Renard** (A.). — Rapport fait au nom de la Commission de législation fiscale ayant pour objet d'exonérer les intérêts des emprunts des Monts-de-Piété et les intérêts des prêts sur gage consentis par ces établissements de l'impôt sur le revenu institué par les lois du 29 juin 1872, 29 mars 1914 et 31 juillet 1917, *J. O. Doc. Parl. Chambre* 1919, n^o 6349.
- Renard** (G.). — « Le Mont-de-Piété de Paris, Ce qu'il est, ce qu'il pourrait être », Extrait de *La Revue*, 15 février 1906.
- Richelot**. — *Crise du Mont-de-Piété de Paris*, Paris, 1844.
 — *Le Mont-de-Piété de Paris ou des institutions de crédit à l'usage du pauvre*, Paris, 1840.

- Rostand** (E.). — *La question de l'emploi des fonds des Caisses d'Épargne*, Marseille, 1896.
- Rozier** (A.). — Rapport fait au nom de la Commission d'administration générale, départementale et communale tendant à modifier la loi du 25 juillet 1891, *J. O. Doc. Parl. Chambre*, 1916, n° 1821.
- Say** (H.). — Enquête et propositions sur les Monts-de-Piété, *Journal des Economistes*, 1850, t. XXVI, p. 333.
— « Des Monts-de-Piété ou banques de prêts sur nantissements », *Journal des Economistes*, t. XIX, p. 165.
- Soubeyre** (E.). — « Le crédit populaire par les Monts-de-Piété », *Nouvelle Revue*, 1^{er} février 1916.
- Templier** (P.). — *Considérations pratiques sur le projet de décret concernant les Monts-de-Piété*, Paris, 1848.
- Tissier** (T.). — *Traité théorique et pratique des dons et legs*, Paris, 1896, n° 202.
- Vanlaër** (M.). — *Des Monts-de-Piété en France*, Lille, 1895.
— « Les Monts-de-Piété et le trafic des reconnaissances », *La Réforme Sociale*, 1894, t. II, p. 53, et 881.
- Vidal** (L.). — *Les Monts-de-Piété, leur présent et leur avenir*, Paris, 1849.
- Vieille Cessay** (P.). — *Des Monts-de-Piété*, Besançon, 1912.
- Vigano** (F.). — *Banques populaires ou banques en général; Monts-de-Piété, Caisses d'Épargne*, Paris, 1875.
- Viville** (F. de). — *Des banques d'épargne, de prêt sur nantissements et d'escompte*, Metz, 1834.
- Watin** fils. — *Le provincial à Paris*, Paris, 1788.
- Watteville** (de). — *Rapport au ministre de l'Intérieur*, 1850.
- Weber**. — *Les origines des Monts-de-Piété*, Rixheim, 1920.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Chapitre premier. — Historique	9
<i>Section I.</i> — Des origines à 1851.....	10
<i>Section II.</i> — De 1851 à 1914.....	21
<i>Section III.</i> — La réorganisation de 1918-1919.....	32
§ 1. La guerre de 1914 et les faiblesses de l'organisation des Monts-de-Piété	32
§ 2. La réorganisation financière.....	36
I. Son élaboration.....	36
II. Les réformes.....	39
III. Validité du décret de 1918.....	43
§ 3. Effets de la réorganisation de 1918-1919.....	47
Chapitre II. — Organisation	53
<i>Section I.</i> — Caractères juridiques des Caisses de Crédit Municipal et des Monts-de-Piété.....	53
<i>Section II.</i> — Le monopole des Caisses de Crédit Municipal et des Monts-de-Piété	60
<i>Section III.</i> — L'organisation active.....	66
§ 1. L'organisation administrative.....	67
I. Création d'une Caisse de Crédit Municipal.....	67
II. Les différents organismes.....	68
III. La Conférence Permanente.....	75
§ 2. Organisation financière. Budgets.....	79
§ 3. Régime fiscal.....	86
<i>Section IV.</i> — Les organes de contrôle et de tutelle administrative..	94
§ 1. Organisation du contrôle à l'intérieur de chaque établissement	94
§ 2. La tutelle administrative.....	96
I. Le conseil municipal.....	96
II. Le préfet et le sous-préfet.....	96
III. Le ministre des Finances.....	97
IV. Les Inspecteurs généraux des services administratifs....	100
V. Le Président de la République.....	101
§ 3. Le contrôle comptable.....	101
I. Le Receveur des finances.....	101
II. Les Inspecteurs généraux des finances.....	102
Chapitre III. — Fonctionnement	103
<i>Section I.</i> — Les opérations de prêt	103
§ 1. Prêts sur gages corporels.....	104
I. Engagements	104
II. Dégagements	108
III. Renouvellements	109

IV. Ventes.....	111
§ 2. Avances sur valeurs mobilières.....	115
I. Engagements.....	117
II. Dégagements et renouvellements.....	119
III. Ventes.....	119
§ 3. Avances sur brevets de pension.....	121
<i>Appendice.</i> — Opérations par succursales, par intermédiaires et par correspondance.....	124
<i>Section II.</i> — Le fonctionnement financier.....	126
§ 1. Le financement.....	126
I. La dotation.....	126
II. Emprunts sur bons de caisse.....	127
III. Comptes de dépôts de fonds.....	132
IV. Placement des disponibilités.....	133
§ 2. L'affectation des bénéfices.....	135
<i>Section III.</i> — Responsabilités encourues du fait du fonctionnement des Caisses de Crédit Municipal.....	136
§ 1. Responsabilité des Caisses de Crédit Municipal.....	139
§ 2. Responsabilité des organes de tutelle.....	152
Chapitre IV. — Les services rendus par les Caisses de Crédit Municipal et les Monts-de-piété.....	163
<i>Section I.</i> — Le rôle économique et social des Caisses de Crédit Municipal.....	163
§ 1. Importance de leurs opérations.....	164
§ 2. La clientèle.....	166
§ 3. Signification du mouvement des affaires.....	173
§ 4. Nature économique des Caisses de Crédit Municipal.....	180
<i>Section II.</i> — Critiques.....	185
§ 1. Critiques d'ordre général.....	186
I. Point de vue moral.....	186
II. Point de vue économique.....	189
§ 2. Critiques portant sur l'organisation et le fonctionnement.....	193
I. Conditions du prêt sur gages.....	193
II. Taux d'intérêt.....	197
III. Extension des opérations.....	203
IV. Gestion financière.....	208
V. Contrôle.....	213
§ 3. Critiques concernant le trafic des reconnaissances.....	214
§ 4. Conséquences.....	220
Chapitre V. — Les grands problèmes à résoudre.....	223
<i>Section I.</i> — Commissionnaires et correspondants.....	223
§ 1. Historique.....	223
§ 2. Raison d'être de ces intermédiaires.....	231
§ 3. Situation actuelle.....	234
I. Les commissionnaires.....	235
II. Les correspondants messagistes.....	237
III. Correspondants des Caisses de Crédit Municipal.....	239
§ 4. Critiques et remèdes.....	240
<i>Section II.</i> — Répartition territoriale.....	245
<i>Section III.</i> — Les commissaires-priseurs.....	251
Conclusion	259
Bibliographie	267

Bordeaux. — Imprimerie Bière, 18, rue du Peugue. — 1935.



